



HARCAMA GÖZDEN GEÇİRME REHBERİ



ANKARA, 2025

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
1. HARCAMA GÖZDEN GEÇİRMENİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	2
1.1 Tanım.....	2
1.2 Amaç.....	3
1.3 Kapsam	4
1.4 Yaklaşım ve Yöntem	4
1.5 Süre.....	5
1.6 Temel Prensipler.....	6
2. HARCAMA GÖZDEN GEÇİRMENİN YOL HARİTASI.....	7
2.1 Adım 1: Kararlılık Beyanı	8
2.1.1 Harcama Gözden Geçirme Konularının Belirlenmesi	8
2.1.2 Harcama Gözden Geçirmenin Genel Amacının, Hedeflerinin ve Süresinin Belirlenmesi.....	9
2.1.3 Yeterli ve Doğru Kaynakların Tahsisi	10
2.2 Adım 2: Gözden Geçirme Planının Hazırlanması: Görev Tanımı Belgesi.....	10
2.2.1 Harcama Gözden Geçirmenin Amaç ve Hedeflerinin Belirlenmesi	11
2.2.2 Harcama Gözden Geçirmenin Kapsamı ve Perspektifi	11
2.2.3 Gerekli Kaynakların Belirlenmesi	12
2.2.4 Gözden Geçirme Çalışma Grupları	12
2.2.5 Gözden Geçirme Adımlarının ve Sürelerinin Belirlenmesi.....	12
2.3 Adım 3: Harcama Gözden Geçirmenin Yürütülmesi	12
2.3.1 Harcama Alanının Tanımlanması	12
2.3.1.1 Yasal Çerçeve	13
2.3.1.2 İdari Yapı.....	14
2.3.1.3 Kamusal Müdahale	15
2.3.1.4 Hedef Kitle	16
2.3.1.5 Bütçe, Harcama ve Finansman	17
2.3.1.6 Performans Bilgisi.....	19
2.3.1.7 Harcama Alanının Genel Değerlendirmesi	20
2.3.2 Harcama Alanının Analizi.....	21
2.3.2.1 Stratejik Analiz.....	24
2.3.2.1.1 Politika Öncelikleriyle Uyumunu	24

2.3.2.1.2	Mükerrerlik ve Çakışma.....	26
2.3.2.1.3	Etkililik Analizi.....	28
2.3.2.2	Etkinlik Analizi.....	29
2.3.2.3	Analiz Sonuçlarının Raporlanması.....	33
2.3.3	Tasarruf ve Reform Seçeneklerinin Tasarımı	34
2.3.4	Raporlama	37
2.4	Adım 4: Reform Seçeneklerinin Uygulanabilirliğinin Değerlendirilmesi.....	38
2.5	Adım 5: Reformların Karara Bağlanması ve Uygulanması	39
2.6	Adım 6: Uygulamanın İzlenmesi, Değerlendirilmesi ve Raporlanması.....	39
3.	ROLLER VE SORUMLULUKLAR.....	43
4.	HARCAMA GÖZDEN GEÇİRMENİN BÜTÇE SÜRECİNE ENTEGRASYONU	45
EK 1:	VERİLERİN OLUŞTURULMASI VE VERİ TOPLAMA TEKNİKLERİ	46
1.	Göstergelerin Özellikleri ve Türleri	46
2.	Veri Toplama Araçları.....	49
2.1	Anket.....	49
2.2	Odak Grup Çalışması.....	51
2.3	Mülakat.....	53
2.4	Vaka Çalışması.....	54
2.5	Saha Ziyaretleri.....	56
EK 2 :	ANALİZ TEKNİKLERİ	58
1.	Profil Analizi.....	58
2.	Rasyo Analizi.....	58
3.	Maliyet-Etkinlik Analizi.....	59
4.	Veri Zarflama Analizi.....	59
5.	Etki Değerlendirme.....	60
6.	Panel Veri Analizi.....	61
7.	Karşı Olgusal Etki Değerlendirmesi.....	62
8.	Trend Analizi	62
9.	Regresyon Analizi	63
10.	Korelasyon Analizi.....	63
EK:3	DOLAYLI MALİYETLER; MALİYET ATAMA	64
TANIMLAR	66
KAYNAKÇA	69

Rehbere ilişkin kurumsal ya da bireysel görüş ve önerilerinizi hgg@hmb.gov.tr adresine iletebilirsiniz.

GİRİŞ

Harcama gözden geçirme, 2000'li yıllara gelinceye kadar sınırlı sayıda ülkede (Hollanda, Danimarka, Kanada, İngiltere gibi) kullanılan bir yöntem iken, küresel finansal kriz ve Covid 19 pandemisi sonrasında birçok ülke tarafından mali sürdürülebilirliği korumak ve mali konsolidasyonu gerçekleştirmek ihtiyacıyla uygulanmıştır. Bu süreçte harcama gözden geçirmeleri harcamaların etkinliğini ve etkililiğini artırarak kamu harcamalarını azaltmanın stratejik bir aracı olarak da kullanılmaya başlanmış ve gözden geçirmelerin amacı ve kapsamı genişlemiştir.

Harcama gözden geçirmelerinde kamu maliyesinin iyileştirilmesine, harcama politikalarındaki değişikliklerin belirlenmesine ve bütçenin sürdürülebilir büyümeyi destekleme işlevinin güçlendirilmesine katkı sağlamak amacıyla harcamalar sistematik bir şekilde ve derinlemesine analiz edilmektedir.

Ülkemizde, performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmaya başlanmasıyla birlikte, kamu hizmetlerine ilişkin performans bilgisinin izlenmesi ve değerlendirilmesi kamu mali yönetimimizin önemli bir parçası haline gelmiştir. Harcama gözden geçirme ise bazı harcama konularının detaylı incelenmesi maksadıyla başvurulmuş bir yöntem olmakla birlikte, kamu maliyemizde yaygın ve sistematik bir değerlendirme aracı olarak bugüne kadar kullanılmamıştır.

Bu yöntem, performans bilgisinden de azami ölçüde yararlanılarak harcamalara ilişkin kapsamlı ve derinlemesine analizlerin yapılması yoluyla mali disiplinin güçlendirilmesine ve sürdürülebilir büyümenin bütçelerle desteklenmesine yönelik makroekonomik hedeflerin karşılanması bağlamında uygulamaya konulan politikaları destekleyerek mali yönetimimizin temel bileşenlerinden biri olacaktır.

Rehberde ilk olarak harcama gözden geçirmenin kavramsal çerçevesi paylaşılmış ve ardından altı adımdan oluşan harcama gözden geçirmenin tasarımı ve yürütülmesine ilişkin tüm detayları içerecek şekilde yol haritasına yer verilmiştir. Ayrıca, Rehberin sistematikliğini ve bütünlüğünü korumak amacıyla veri oluşturulması ve veri toplama teknikleri ile analiz tekniklerine ilişkin kısımlar Rehberin ekinde sunulmuştur.

Bu Rehber, hem harcama gözden geçirmenin tasarımı ve yürütülmesine ilişkin kuralları, usul ve esasları belirlemek hem de gözden geçirmenin literatürü hakkında yararlanıcıları bilgilendirmek amacıyla 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 220/A maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine istinaden hazırlanmıştır.

1. HARCAMA GÖZDEN GEÇİRMENİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Kavramsal çerçeve, harcama gözden geçirmeye ilişkin Rehberin benimsediği yaklaşımın ayırt edici özelliklerini ortaya koyarak, Rehber yararlanıcılarını genel mahiyette bilgilendirmeyi amaçlar.

1.1 Tanım

Harcama gözden geçirmenin yaygın olarak kullanılan tanımları paylaşılacak ve ardından Rehberde esas alınan tanıma yer verilecektir.

- Harcama gözden geçirme, bütçe süreci yoluyla doğrusal olmayan tasarrufları belirlemek ve sağlamak amacıyla yürütülen bir ön değerlendirme analizidir¹.

- Harcama gözden geçirme, tasarruf tedbirlerini tanımlamak ve uygulamak amacıyla temel harcamaların sistematik olarak incelenmesine yönelik bir süreçtir².

- Harcama gözden geçirme; hükümetin önceliklerinin etkin ve maliyet-etkili bir şekilde karşılanmasını sağlamak amacıyla, tüm kamu harcamalarının değerlendirilmesidir³.

- Harcama gözden geçirmeleri, harcama programlarının performansını artırmak amacıyla fırsatları tespit etmek için kullanılan bir araçtır. Gözden geçirmenin herkese uyan tek bir metodolojisi olmamakla birlikte, uygulamada stratejik ve etkinlik analizleri olarak iki geniş kategoride ele alınır⁴.

- Harcama gözden geçirme, koordineli bir çaba içerisinde, etkinlik tasarrufları ile düşük öncelikli ve etkin olmayan harcamaların kesilmesi için fırsatlar ortaya koymak hedefiyle, temel harcamaların sistematik ve derinlemesine incelenmesidir⁵.

- Harcama gözden geçirmeleri, mevcut kamu harcamalarında önceliklerin gözden geçirilmesi yoluyla destekleyici mali sorumluluk aracı olarak tamamlayıcılık işlevi görür ve bütçenin büyüme dostu yapısına katkıda bulunabilir⁶.

Literatürde harcama gözden geçirme farklı şekillerde tanımlanmış olmakla birlikte genel çerçevenin benzer olduğu görülmektedir. Bu benzerlik, harcama gözden geçirmelerin mevcut harcamalarla ilgili olması ve kamu maliyesine ilişkin belirli bir makroekonomik hedefin karşılanması amacıyla gerçekleştirilmesi olarak ifade edilebilir.

Bu Rehberde esas olmak üzere harcama gözden geçirme; harcamalarda tasarruf sağlanması, harcamaların kalitesinin iyileştirilmesi ve politika öncelikleriyle bağının güçlendirilmesi, mali alan oluşturulması gibi kamu maliyesine ilişkin makroekonomik hedeflerin karşılanması amaçlarıyla yapısal ve politik reform seçeneklerini oluşturmaya yönelik olarak mevcut harcamaların farklı bakış açılarını

¹ OECD, "A Theoretical Framework for Spending Review Policies at a Time of Widespread Recession", Journal on Budgeting: Volume 2017/2, sf 14.

² Marc Robinson, "Spending Reviews", OECD Journal on Budgeting: Volume 2013/2, sf 3.

³ HM Treasury, "Guidance for submitting Spending Review representations", Policy Paper, 2015, sf 1, gov.uk

⁴ European Commission, "Public Spending Reviews: design, conduct, implementation", 2014, sf 5.

⁵ European Commission, "Public Spending Reviews: design, conduct, implementation", 2014, sf 7.

⁶ European Commission, "Quality of Public Finances: Spending Reviews For Smarter Expenditure Allocation in the Euro Area", 2017.

yansıtan bir anlayış, akılcı ve eleştirel bir yaklaşımla yıllık olarak incelenmesi şeklinde tanımlanmıştır.

1.2 Amaç

Harcama gözden geçirmelerin temel amacı çok yıllık harcama tavanlarını belirleme konusunda hükümeti desteklemek, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığının kapsamlı bir şekilde incelenmesi yoluyla kaynakların önceliklendirilmesine ve bütçe sürecinde kaynakların nasıl dağıtılması gerektiğinin belirlenmesine yardımcı olmaktır. Ayrıca, harcamaların değerlendirilmesinde analitik yöntemler kullanılarak bütçe tahsis sürecinde kanıta dayalı yaklaşımın etkisinin artırılması amaçlanmaktadır. Harcama gözden geçirme ile açıkların giderilmesi ve uzun dönemli ekonomik güvenliğin sağlanmasının yanı sıra önceliklere yatırım yapılması ve kamu hizmetlerini modernize etmeye ve yerelleştirmeye yönelik reformlar yapılması amaçlanmaktadır⁷.

Bir başka yaklaşımla harcama gözden geçirmenin amacı; mevcut politikaların güçlü ve zayıf yönlerini objektif olarak değerlendirmek, yapılacak tasarruflar ve paranın değeri için seçenekler üretmek, seçeneklerin toplum ve uygulama maliyetleri açısından bütçe üzerindeki etkisinin analiz edilerek tasarruf ya da daha iyi harcama seçeneklerini raporlamaktır⁸.

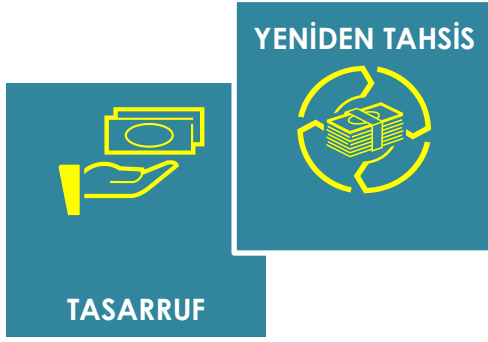
Harcama gözden geçirme, beklenmeyen koşullara daha iyi cevap verebilmek veya yeniden planlamanın kolaylaştırılması, rezerv oluşturulması ya da kaynakların bir hizmetten diğerine aktarılmasına imkan sağlanması gibi yollarla yeni harcama öncelikleri belirleyebilmek amacıyla harcamalarda esnekliğin artırılmasına yönelik seçenekleri değerlendirir⁹.

Bu çerçevede harcama gözden geçirmenin temel kullanım amaçlarına bakıldığında; bunlardan ilkinin tasarruf sağlamak suretiyle toplam harcama düzeyi üzerinde kontrolü geliştirme imkanı vermek ve böylece bütçe konsolidasyonunu gerçekleştirmek olduğu, diğerinin ise ana harcama önceliklerini korurken yeni politika önceliklerini finanse etmek için uygun mali alanı oluşturmak ve kaynakları yeniden tahsis ederek düşük etkinliğe sahip harcamaları azaltmak olduğu görülmektedir.

⁷ HM Treasury, "A country that lives within its means: Spending Review 2015", 2015, sf 2, www.gov.uk.

⁸ Reflection based on experiences in the Netherlands 12th Annual Meeting of the OECD Senior Budget Officials, Performance and Results Network Marjon Schols Ministry of Finance The Netherlands | 25 November 2016, Paris.

⁹ European Commission, "Spending Review, A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021-2027". Commission Staff Working Document. 2018, sf 6.



Harcamalarda tasarruf yapma, harcamaların etkinliği ve etkililiğiyle yakından ilgidir. Harcamaları azaltmaya yönelik yapılan klasik bütçe kesintileri, genellikle harcamaların niteliğine ve gerekliliğine ilişkin bir değerlendirmenin sonucu değildir. Pratik ve hemen sonuç alınabilir bütçe kalemlerinde kesinti yapılır. Bu şekilde bir tasarruf, kesintinin orta ve uzun vadeli etkileri hakkında bir değerlendirmeye dayanmaz. Reform ve yapısal değişim önermesi gerekmez. Temelde odaklanılan husus, belirli bir dönemde harcamalarda net bir azalışı gerçekleştirebilmektir.

Harcama gözden geçirmeleri harcama kesintisinden çok daha fazla anlam ifade eder. Gözden geçirme, hangi kesintilerin kamu politikasına daha az zarar vereceği analizin ön değerlendirmesidir. Harcama gözden geçirmeleri, uzun vadede düzenli olarak gerçekleştirilmesi halinde, konjonktürel gelişen negatif olgulara karşı kamu maliyesine güçlü bir destek sağlar. Tasarruf seçeneklerini, reform seçenekleriyle birlikte sunması sebebiyle yapısal değişim ve dönüşümü destekler, geçici çözümler yerine kronik bütçe sorunlarının kalıcı bir şekilde giderilmesine zemin hazırlar.

Kamu mali yönetimimiz açısından harcama gözden geçirme, harcamaların kalitesini iyileştirecek, mali disiplini güçlendirecek ve yeni politika ve öncelikler için ihtiyaç duyulan finansmanı sağlayacak tasarruf seçeneklerinin, reform seçenekleriyle birlikte üretilmesini ve karar mercilerine sistematik olarak sunulmasını sağlayacak bir değerlendirme aracı olarak görülmektedir.

Harcama gözden geçirmeleri harcama temelinde gerçekleştirilen yapısal ve/veya seçici bir değerlendirme enstrümanı olarak görülmekte olup, ülkemizin makroekonomik politika tedbirlerine karar bilgi desteği sağlayacak yeni bir bakış açısı sunmaktadır. Bu bağlamda, harcama gözden geçirme ile ülkemizin makroekonomik hedefleriyle gerçekleşen harcamalar arasındaki ilişkinin derinlemesine analizi, kamusal müdahalelerin sonuçlarının önceliklerle uyumu ve uygunluğunun değerlendirilmesi ve bu çerçevede, düşük öncelikli ve etkisiz harcamaların azaltılması, kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesi üzerinde olumsuz baskı oluşturmayacak tasarruf ve yeniden tahsis seçeneklerinin geliştirilmesini sağlamak amaçlanmaktadır.

1.3 Kapsam

Harcama gözden geçirmenin kapsamı; politika alanı, idare, program, birim, faaliyet, belirli bir çıktı, ürün ya da hizmet, girdilerin temini ya da çıktıların üretim ve sunum süreçleri olabilir.

1.4 Yaklaşım ve Yöntem

Harcama gözden geçirme, stratejik analiz ile etkinlik analizi olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilebilmektedir. Bu iki yaklaşım birbirinden kesin çizgilerle ayrılmamakla birlikte, her iki yaklaşımın bazı belirleyici özellikleri olduğu aşikârdır.

Harcama gözden geçirmenin konusu, kapsamı, amacı, hedefleri ve süresi dikkate alınarak bu yaklaşımlardan biri ya da ikisi birlikte uygulanabilmektedir.

Stratejik analiz yaklaşımı genel olarak politika önceliklendirme ve sorumlulukların belirlenmesi olarak tanımlanabilir. Kamu kaynakları ile finanse edilen kamusal müdahalenin politikalarla bağının ve beklenen sonuçlara etkisinin incelenmesi, yaklaşımın dayanak noktasıdır. Stratejik yaklaşım;

- Güncelliğini yitirmiş, oluşum nedeni ortadan kalkmış, önceliğini kaybetmiş,
- Gereksiz hale gelmiş, göreceli olarak diğer politikalara göre sınırlı marjinal etkiye sahip,
- Kamu ihtiyacını yerine getiremeyen, harcama sebebi ile sonuçlar arasında bir nedensellik ilişkisinin kurulamadığı,
- Diğer kamu harcamaları ile uyumsuz harcamalar

konusunda karar verme ve önceliklendirmeyi amaçlamaktadır¹⁰.

Literatürde taktiksel analiz olarak da ele alınan etkinlik yaklaşımında ise kamu finansmanı ve sağladığı etkinin optimize edilmesi amacıyla harcanan her bir liranın değerinin artırılması hedeflenmektedir.

Etkinlik analizinin temel varsayımı, kamu harcamalarının daha verimli olabileceğidir. Bu varsayımdan; benzer hizmetlerin daha az maliyetle üretilbileceği, hizmet harcamalarında marjinal ve kabul edilebilir bir kesintinin verimlilik koşullarını iyileştireceği sonucuna varılabilir¹¹.

Belirli bir amaçla ayrılmış kaynakların daha iyi ve ekonomik kullanım imkanının analiz edildiği bu yaklaşımın odağı çıktı, ürün ya da hizmet ile bunların üretimine yönelik operasyonel işlerdir. Bu analizle;

- İş süreçlerinin sadeleştirilmesi,
- verimsiz iş ve eylemlerin iyileştirilmesi, kaldırılması,
- yeni iş ve eylemlerin tasarımı,
- girdi temin yöntemlerinin ve kompozisyonunun değiştirilmesi, girdilerin azaltılması

amaçlanmaktadır.

Sözü edilen yaklaşımlar, Rehberde detaylı şekilde açıklanmış olmakla birlikte, iki yaklaşım birbirini tamamlayan kapsamlı bir analizin parçaları olarak kabul edilmiştir.

1.5 Süre

Harcama gözden geçirmelere; bütçe dengelerinde olumsuzluk risklerinin arttığı dönemlerde, büyümeden ödün vermeden potansiyel tasarrufları tespit etmek, daha

¹⁰ European Commission, "Public Spending Reviews: design, conduct, implementation", 2014, sf 14.

¹¹ European Commission, "Public Spending Reviews: design, conduct, implementation", 2014, sf 15.

olumlu kamu maliyesi koşullarında ise daha iyi reform seçeneklerini keşfetmek ve uygulamak amacıyla başlanabilir.

Her yıl tekrarlanan bütçeleme süreçlerinde genellikle yeni harcama önerileri detaylı bir şekilde gözden geçirilirken, mevcut ve özellikle tekrarlanan harcamalar derinlemesine analiz edilememektedir. Harcama gözden geçirmeleri, bütçe sistemlerinin bu temel eksikliğini giderme, harcama tavanlarının tasarlanmasında karar alma süreçlerini destekleme iddiasındadır. Harcama gözden geçirmelerin bu fonksiyonlarına işlerlik kazandırmanın yolu; bütçeler gibi yıllık tekrarlanması ve sonuçlarının bütçeleme süreçlerinde girdi olarak kullanılabilmesini sağlayacak bir gözden geçirme zaman diliminin tasarlanmasıdır. Ülkemizde Orta Vadeli Program (OVP) ve bütçe hazırlık çalışmaları dikkate alındığında, gözden geçirme rapor değerlendirme sonuçlarının Temmuz ayı sonu itibarıyla tamamlanması gerekir.

Harcama gözden geçirme süresinin 4-6 ay arasında olması beklenmektedir. Kapsamlı gözden geçirmelerin süresi 6 aydan daha uzun olabilecektir. Bununla birlikte, gözden geçirmenin süresi her bir konu özelinde görev tanımı belgesiyle belirlenecektir.

1.6 Temel Prensipler

Harcama gözden geçirme aşağıda belirtilen ilkeler çerçevesinde tasarlanır ve yürütülür.

- Harcama gözden geçirme süreci üst düzey siyasi sahiplenme ile başlatılır ve yürütülür. Böylelikle ulusal düzeyde güçlü ve sürdürülebilir bir mutabakat sağlanır.
- Tasarruf ve yeni harcama seçeneklerinin eş zamanlı olarak kabul edilmesine izin verecek şekilde harcama gözden geçirme, bütçe hazırlık sürecine dahil edilerek her yıl düzenli olarak yapılır.
- Harcama gözden geçirme sürecinin kendisi maliyet-etkin olarak tasarlanır.
- Gözden geçirilecek alana ilişkin bütçe içi ve dışı kaynaklardan finanse edilen tüm harcamalar kapsama dahil edilir.
- Gözden geçirme kapsamlı yapılabileceği gibi konu bazlı seçici olarak da yapılabilir.
- Gözden geçirme, Hazine ve Maliye Bakanlığının koordinasyonunda katılımcı bir anlayışla ilgili kamu idareleriyle birlikte yürütülür.
- Gözden geçirme sürecinin tüm aşamalarında sürece dahil olan tüm aktörlerin bağımsız, tarafsız ve objektif davranması esastır.
- Gözden geçirme kanıta dayalı olarak gerçekleştirilir, süreçte elde edilen ve yararlanılan belge, bilgi ve bulgular aracılığıyla veri tabanı oluşturulur.

2. HARCAMA GÖZDEN GEÇİRMENİN YOL HARİTASI

Harcama gözden geçirme süreci, dört temel aşamadan oluşur; hazırlık, gerçekleştirme, karar verme ve uygulama. Bu Rehberde, söz konusu temel aşamaları içerecek şekilde harcama gözden geçirme süreci;

- Kararlılık beyanı,
- Gözden geçirme planını içeren görev tanımı belgesi,



- Gözden geçirmenin gerçekleştirilmesi,
- Raporun değerlendirilmesi,
- Önerilerin karara bağlanması ve uygulamaya konulması,
- Uygulamanın izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması

olmak üzere altı adımda gerçekleştirilmek üzere tasarlanmıştır.

Bu adımların, OVP ve bütçe hazırlık takvimi gözetilerek planlanması ve gerçekleştirilmesi esastır.

Buna göre, ilk adım gözden geçirme konularını, gözden geçirme amaç ve hedeflerini, süreleri ve yönlendirme kurullarının yapısını belirleyen kararlılık beyanının Aralık ayı sonuna kadar onaylanmasıdır.

İkinci adımda, kararlılık beyanı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve gözden geçirme planını içeren görev tanımı belgesi yönlendirme kurulu tarafından Ocak ayı sonuna kadar karara bağlanır. Görev tanımı belgesi; çalışma gruplarını gözden geçirmenin amacı, hedefleri, kapsamı, perspektifi, takvimi, cevap aranacak temel sorular, gözden geçirmenin kilometre taşları ile beklentiler hakkında bilgilendirir ve yönlendirir. Böylece, kararlılık beyanında yer verilen hususlar, çalışma grupları açısından daha açık ve net bir hale getirilmiş olacaktır.

Üçüncü adım gözden geçirmenin gerçekleştirilmesi olup, bu aşamada, çalışma gruplarınca harcama gözden geçirme planına göre harcama alanının tanımlanması, verilerin toplanması, analiz edilmesi, temel soruların cevaplandırılması, değerlendirmelerin yapılması, tasarruf ve reform seçeneklerine karar verilmesi ve raporlanması öngörülmüştür. Haziran ayı sonu itibarıyla tamamlanacak bu aşamada, taslak rapor değerlendirilerek, nihai hale getirilecektir.

Dördüncü adım, değerlendirme aşaması olup burada yönlendirme kurulu tarafından tasarruf ve reform önerilerinin uygulanabilirliği değerlendirilecektir.

Beşinci adım reformlara karar verilmesi aşaması olup, bu aşamada en geç Temmuz ayı sonu itibarıyla yönlendirme kurulu tarafından değerlendirilen öneriler, ilgili bakanlara ve Hazine ve Maliye Bakanına sunulur. Gerekli görülmesi halinde, öneriler

karara bağlanmak üzere Hazine ve Maliye Bakanı tarafından Ekonomi Koordinasyon Kuruluna (EKK) ve nihai karar için Cumhurbaşkanlığı Kabinesine sunulur. Bu aşamanın OVP hazırlık çalışmalarına yetiştirilmek üzere en geç Ağustos ayı sonu itibarıyla tamamlanması beklenmektedir. Devamında karar verilen reformların uygulanmasına yönelik olarak hazırlık çalışmaları yürütülür ve uygulama aşamasına geçilir.

Altıncı adımda uygulamanın ve sonuçlarının izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması faaliyetleri yer alacaktır. Bu süreç ilgili idareler ve Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.



2.1 Adım 1: Kararlılık Beyanı

Gözden geçirme çalışmalarının ilk adımı kararlılık beyanının onaylanmasıdır. Kararlılık beyanı, harcama gözden geçirme çalışmalarının sağlam bir yönlendirme ve gözetim ile yürütülmesi bakımından kritik öneme sahiptir.

Gözden geçirilecek harcama konuları, gözden geçirmenin amaçları ve süresi ile nasıl yürütüleceğine ilişkin hususları içeren kararlılık beyanı, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır, Bakanlık Makamının onayıyla yürürlüğe konulur ve ilgili taraflara iletilir.

Harcama gözden geçirme sürecinin başlangıç adımı olan kararlılık beyanının, gözden geçirme sonuçlarının bütçe takvimiyle uyumlaştırılması amacıyla Aralık ayı sonuna kadar yayımlanması gerekir. Bununla birlikte, yıl içinde ortaya çıkan yeni durumlar doğrultusunda, bütçe takvimi de gözetilerek bu Rehberde öngörülen takvimden bağımsız olarak farklı tarihlerde gözden geçirmeler yürütülebilecektir.

2.1.1 Harcama Gözden Geçirme Konularının Belirlenmesi

Harcama gözden geçirme sürecinin başlangıcında yayımlanan kararlılık beyanında, gözden geçirme konuları kapsamlı veya seçici bir yaklaşımla belirlenebilir. Konuların belirlenmesinde, temel politika belgelerinde yer verilen öncelikler ve bütçe diyalogunda öne çıkan hususların yanı sıra kamuoyunun hassasiyetleri de dikkate alınır.

Politika alanı, idare, program, alt program, faaliyet, süreç, belirli bir çıktı, ürün ya da hizmet veya girdilerin temin yöntemleri gözden geçirmenin konusu olabilir.

Harcama alanı veya süreç incelemeleri kuruma özgü veya yatay (birden fazla idarenin görev alanına giren) incelemeler olabilir. Yatay bir harcama incelemesi, iki veya daha fazla kurum tarafından sunulan bir grup kamusal müdahaleyi (örneğin, istihdam prim teşvikleri) incelerken, yatay süreç incelemesi, birkaç (veya tüm) kamu idaresindeki belirli bir iş süreci alanına (örneğin, kamu alımları ya da daha spesifik bir örnek olarak kamu idarelerinin taşıt edinimi ve kullanımı) odaklanır. Seçilen konu kuruma özgü olduğunda ya bir idarenin programı ya da bir idarenin süreci inceleme konusu yapılır.

Gözden geçirme konuları üst düzey karar alıcıların öncelik ve beklentilerine göre belirlenecek olmakla birlikte, konuların seçimi bir ön hazırlık gerektirmektedir. Başta politika belgeleri olmak üzere, harcamacı kurum ve kuruluşların görüş ve deneyimleri ve faaliyet raporları ile Sayıştay raporları, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) bütçe görüşme tutanakları, araştırma raporları ve akademik çalışmalardan yararlanılabilir.

Potansiyel gözden geçirme konuları, bu Rehberin "Harcama Alanının Tanımlanması" başlığı altında yer verilen temel hususlar itibarıyla incelenir ve gözden geçirme için ihtiyaç duyulan verilerin ve performans bilgilerinin ulaşılabilirliği değerlendirilir. Kanıta dayalı bir gözden geçirme için bu önemli bir gereksinimdir. Veri ve performans bilgisi üretilmeyen konuların gözden geçirme kapsamına alınması, gözden geçirmelerin başarısını önemli düzeyde etkileyecektir. Bu gibi konular öncelikle veri ve bilgi üretilmesini sağlayacak şekilde belirli bir süre izlenmeli ve daha sonra gözden geçirmelerin kapsamına dahil edilmelidir.

2.1.2 Harcama Gözden Geçirmenin Genel Amacının, Hedeflerinin ve Süresinin Belirlenmesi

Harcama gözden geçirmenin başarısı için amaç ve hedeflerinin başlangıçta belirlenmesi ve ilgili kamu idareleri ve paydaşlarla paylaşılması önemli bir husustur. Kararlılık beyanında, incelemenin sağlayacağı katkıları ifade edecek şekilde genel amaç ve hedefler belirlenir. Bu kapsamda, gözden geçirme ile ulaşılmak istenen;

- Kamunun artan harcama seviyesinin kontrolü ile bütçe açıklarının azaltılmasını sağlamak üzere orta vadeli tasarruf önlemlerini sunarak mali uyum politikalarının (veya mali konsolidasyonu) desteklenmesi,
 - Yeni politika önceliklerini veya ortaya çıkan mali baskıları karşılamak üzere mali alan yaratılması,
 - Kaynakların düşük öncelikli alanlardan yüksek öncelikli alanlara yeniden tahsisi suretiyle kaynak tahsis etkinliğinin geliştirilmesi,
 - Etkin olmayan harcama alanlarının belirlenmesi,
 - Harcamaların politikalarla bağının güçlendirilmesi
- gibi amaç ve hedeflerine genel hatlarıyla yer verilir.

Her bir gözden geçirme konusu için farklı perspektifler belirlenebilecek olmakla birlikte kararlılık beyanında gözden geçirmelerin genel perspektifine yer verilmek suretiyle görev tanımı belgelerinin hazırlanmasına ışık tutulabilir.

Gözden geçirmeler; hizmetlerin modernleştirilmesi, dijitalleşme, inovasyona yatırım, yeşil dönüşüm, iklim değişikliği, büyüme ve verimliliğin teşviki, mali sürdürülebilirlik, uyarlanabilir risk yönetimi, eşitlik ve hakkaniyet, ailenin korunması, demografik değişimler ve yaşlanan nüfus gibi ikincil politika amaçları/perspektifleriyle gerçekleştirilebilir.

Kararlılık beyanında ayrıca, gözden geçirmenin süresi ve yönlendirme kurullarının yapısına yer verilir.

2.1.3 Yeterli ve Doğru Kaynakların Tahsisi

Kaynak ihtiyacı, analizin amacına, hedefine, kapsamına, analiz türüne bağlı olarak değişecektir. Bununla birlikte, gözden geçirme kaynak kullanımı bakımından emek yoğun bir faaliyet olarak tanımlanabilir.

Sürecin kaynak gereksinimi sadece veri kaynağı ihtiyacını değil personel ve mali kaynak tahsisini de ifade etmektedir. Kaynak ihtiyacı; yetkin ve yeterli personelin tahsisi, toplantı ve çalışma ortamlarının ayarlanması, veri kaynaklarına erişim giderleri, saha çalışması ve yüz yüze görüşmeler için harcırah giderleri olarak sayılabilir.

Harcama gözden geçirmelerde ilgili tüm paydaşların sürece dahil edilmesi, geleneksel harcama inceleme ve performans değerlendirmelerine kıyasla harcamaların kalitesinin iyileştirilmesi için daha gerçekçi seçenekler tasarlanmasına imkan sağlamaktadır. Bu başarı esas itibarıyla bilgiye erişimin kolaylaşması, kilit paydaşların desteğinin sağlanması, tasarruf ve reform seçeneklerinin uygulanmasından nihai olarak sorumlu olanların tasarım sürecine de katılımları sebebiyle sahiplenme eğilimlerinin yüksek olmasıyla yakından ilgilidir. İyi organize edilmiş bir yönetim çerçevesi, harcama incelemelerinin yönetilmesini desteklemeye yardımcı olacaktır.

Etkili bir gözden geçirme için yeterli ve deneyimli insan kaynaklarının inceleme faaliyetlerine katılımının sağlanması, veri ve bilgiye erişimin kolaylaştırılması, yerinde inceleme, yüz yüze görüşme ve anket ihtiyaçları için bütçe tahsisi gerekir. Bu şekilde ortaya çıkabilecek maliyetler de gözden geçirmelerin kaynak ihtiyacı olarak kararlılık beyanında gösterilir.

2.2 Adım 2: Gözden Geçirme Planının Hazırlanması: Görev Tanımı Belgesi

Harcama gözden geçirme; tasarruf, yeniden tahsis ve bu çerçevede alınacak reform kararları için politik karar alma süreçlerini beslemek ve bilgi desteği sunmak üzere gerçekleştirilen bir değerlendirmedir. Detaylı ve derinlemesine analizler içermekle birlikte, makroekonomik kararlara yönelik olarak gerçekleştirilir. Bütüncül,

sistematik, katılımcı bir anlayışla ve ilgili taraflarla işbirliği içerisinde ve belirli bir plan çerçevesinde yürütülür.

Kararlılık beyanının onaylanmasını müteakiben Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından üst yönetimin beklentilerini netleştirecek şekilde her bir gözden geçirme konusu için görev tanımı belgesi hazırlanır. Gözden geçirme çalışma gruplarınca raporların hazırlanması da dahil olmak üzere, tüm süreç bu belgeye göre yürütülür.

Görev tanımı belgesi, Hazine ve Maliye Bakanlığı ilgili Bakan Yardımcısının Başkanlığında gözden geçirme konusu itibarıyla paydaş idarelerin üst düzey temsilcilerinin katılımıyla oluşturulan yönlendirme kurulunca değerlendirilerek, en geç Ocak ayı sonunda karara bağlanır.

2.2.1 Harcama Gözden Geçirmenin Amaç ve Hedeflerinin Belirlenmesi

Harcama gözden geçirmenin iki temel amacı bulunmaktadır. Birincisi toplam harcama düzeyini kontrol altında tutmak, ikincisi ise harcamaları yeniden önceliklendirmektir.

Başarılı bir harcama gözden geçirme için, gözden geçirmenin amacının ve bu amaçla bağlantılı olarak hedeflerin sürecin başında açıkça belirlenmesi gerekir. Bu amaç ve hedefler, kararlılık beyanında belirlenen amaçların alt amaç ve hedefleri niteliğinde olup, her bir gözden geçirme konusu için görev tanımı belgesinde netleştirilir.

Amaç ve hedefler, üst düzey karar alıcıların ihtiyaçlarını yansıtacak şekilde belirlenmelidir. Amaç kısmında harcama alanının neden gözden geçirme konusu yapıldığı, hedef kısmında ise ne kadar tasarruf beklendiği (tutar ya da oran) veya incelemenin farklı boyutlarına ilişkin ekonomiklik, etkinlik, etkililik, ilgililik ve eşitlik/hakkaniyet açısından amaçlarının ne olduğu ifade edilmelidir. Hedefler, ne beklendiğini güçlü bir şekilde ifade etmeli ve yönlendirici nitelikte olmalıdır.

2.2.2 Harcama Gözden Geçirmenin Kapsamı ve Perspektifi

Çalışma gruplarınca gerçekleştirilecek analizin; seçici mi kapsamlı mı olacağı, bütün kurumları kapsayacak yatay bir analiz mi yoksa bazı kurumları kapsayan derinlemesine bir analiz mi olacağı, bütün harcamaları mı belirli harcamaları mı kapsayacağı, etkinlik analizi mi yoksa hem stratejik hem etkinlik analizi mi yapılacağı hususları her bir harcama gözden geçirme konusu itibarıyla farklılık gösterebilir.

Harcama gözden geçirmelerinin kalıcı ve etkili olması için analizlerde orta vadeli bir bakış açısı benimsenmeli ve harcama baskısı dikkate alınmalıdır.

Kararlılık beyanında belirlenen genel perspektifle uyumlu olarak görev tanımı belgesinde de her bir konu için ikincil politika amaçları belirlenmelidir. Örneğin; ücretsiz ders kitabı uygulamasının incelendiği bir gözden geçirmede dijitalleşme, inovasyona ve yeşil dönüşüme yatırım ikincil politika hedefleri olabilecektir.

2.2.3 Gerekli Kaynakların Belirlenmesi

İyi ve etkili bir gözden geçirmenin temel ilkelerinden biri de sürecin gerektirdiği kaynak gereksinimini karşılamaktır. Sağlıklı bir gözden geçirme süreci yürütülmesi yeterli seviyede ayrılan kaynaklarla mümkündür.

Kararlılık beyanında genel hatlarıyla belirtilen kaynak ihtiyacı, her bir konu için görev tanımı belgesinde detaylandırılarak gösterilir.

2.2.4 Gözden Geçirme Çalışma Grupları

Çalışma grubu katılımcı bir anlayışla oluşturulur ve veri, bilgi ve belge paylaşma, analizler yapma, bulgular tespit etme, öneriler geliştirme ve gözden geçirme raporunu hazırlama görevlerini yürütür. Bu çerçevede çalışma grupları oluşturulurken, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığının bütçe ve harcama yönetimine ilişkin uzmanlık ve bilgi birikimleri ile kamu idarelerinin kendi alanlarındaki uzmanlık ve bilgi birikimlerinin dengeli bir şekilde bir araya getirilmesi hususu gözetilmelidir. Bu amaçla oluşturulacak çalışma grubunda üyeler, Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenecek sayı ve unvana göre ilgili idare tarafından gözden geçirilecek harcama alanına ilişkin yeterli bilgi ve deneyime, analiz ve değerlendirme kapasitesine ve kabiliyetlerine haiz personel arasından seçilmelidir.

Birlikte çalışmaya dayalı olarak oluşturulan bu yaklaşım, gözden geçirme sürecinin etkili bir şekilde yürütülmesine imkan sağlarken aynı zamanda kamu idareleri arasında başka alanlarda ortaya çıkabilecek çalışma ihtiyaçları için işbirliğini teşvik edecektir.

2.2.5 Gözden Geçirme Adımlarının ve Sürelerinin Belirlenmesi

Görev tanımı belgesinde gözden geçirme süreci dört aşamada ele alınır; harcama konusunun tanımlanması, analiz, tasarruf ve reform seçeneklerinin tasarımı, raporlama. Bu süre yıllık gözden geçirmelerde asgari 4 ay, azami 6 ay olmalıdır. Haziran ayı sonu itibarıyla bu aşamanın tamamlanmış olması gerekir.

2.3 Adım 3: Harcama Gözden Geçirmenin Yürütülmesi

Gözden geçirme konusunun çalışma grupları tarafından tanımlandığı, analiz edildiği, tavsiyelerin ve seçeneklerin geliştirildiği aşamadır. Bu adımda, veriler toplanacak, harcamalar analiz edilecek, tasarruf ya da yeniden tahsis ve reform seçenekleri oluşturularak rapor hazırlanacaktır. Bu adım Şubat ayı başında başlayıp Haziran ayı sonunda tamamlanacaktır.

2.3.1 Harcama Alanının Tanımlanması

Çalışma grubu, gözden geçirme konusunun genel çerçevesini tanımlamayla işe başlar. Tanımlama, çalışma grubunun harcama konusuna ilişkin kapsam ve içerik hakkında bilgilenmesi, paydaşları ve veri kaynaklarını tanıması, ilişkileri düzenlemesi ve nihayetinde gözden geçirmenin boyutu hakkında fikir edinmesine yönelik gerçekleştirilen işlem ve eylemleri kapsar.

Bu Rehberde tanımlama süreci; yasal çerçeve, idari yapı, kamusal müdahale, hedef kitle, bütçe, harcama ve finansman ile performans bilgisi olmak üzere altı başlıktan oluşacak şekilde tasarlanmıştır. Tanımlama süreci, ağırlıklı olarak kaynak tarama yöntemiyle yürütülür. Analizler için girdi sağlayacak göstergelerin belirlenmesi, bu aşamanın en önemli fonksiyonlarından biridir. Bu amaçla öncelikle Rehber ekinde yer alan göstergelerin özellikleri ve türlerine ilişkin kısım incelenmelidir. Yönlendirme kurulu tarafından uygun görülmesi halinde anket, odak grup çalışması, mülakat ve saha ziyaretleri gibi veri toplama teknikleri kullanılabilir. Bu tekniklere ilişkin detaylı bilgi Rehber ekinde yer almaktadır.

Bu aşama, analiz ve değerlendirme çalışmalarına temel oluşturduğundan, elde edilen veri ve bilgiler özün önceliğini yansıtan, ilgili, doğru, faydalı, kapsayıcı ve yol gösterici nitelikte olmalı ve kayıt altına alınmalıdır. Çalışma gruplarının ilk çıktısı,

harcama alanının tanımlanmasıdır. Bu aşamanın sonunda, profil analiz teknikleri uygulanmak suretiyle oluşturulan veri ve bilgilerin kısa bir analiz ve değerlendirmesi yapılır, belirli desenler, eğilimler veya ilişkiler ortaya çıkarılır, harcama alanına ilişkin odaklanılması gereken sorunlu alanlar tespit edilir ve analiz çalışmalarına yol gösterecek bir çerçevede raporlanır.

2.3.1.1 Yasal Çerçeve

Kamu yönetimi açısından harcamalar, mevzuatla düzenlenen görevlerin yerine getirilmesi amacıyla gerçekleştirilir. Bu sebeple, her harcamanın bir mevzuat zemini vardır; Anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı kararı, yönetmelik, tebliğ, genelge gibi.

Mevzuat hiyerarşisinde genellikle üst normlar, görev ve yetkileri belirlerken yönetmelik, tebliğ, genelge gibi alt normlar görev ve yetkilerin yürütülmesine ilişkin esasları gösterir. Bu Rehberde göre yasal çerçevenin oluşturulmasında, mevzuat hiyerarşisinin tam bir resminin ortaya konulması gerekir. Harcamanın sebep ve unsurlarını düzenleyen, harcama seviyesine doğrudan etki eden mevzuat ve ilgili hükümleri belirlenerek not edilir. Sonrasında ise ilgili hükümler daha önce tespit edilen her bir kamusal müdahale ile ilişkilendirilerek listelenir.

Yasal çerçeve, harcama gözden geçirme kapsamında geliştirilecek reform seçenekleri için önemli bir girdi sağlayacaktır. Bu sebeple, harcamalarla mevzuat arasında anlamlı bir ilişki kurulması bu aşamanın temel bir fonksiyonu olarak görülmelidir.



Yasal çerçeve harcamanın sebep ve unsurlarının doğru anlaşılması bakımından açıklayıcı ve bilgilendirici nitelikte olmalı, mevzuat dili yerine yorumsuz ancak akademik bir dille, kısa ve öz olarak ifade edilmeli, analiz ve değerlendirmelere ışık tutmayacak bir detaya yer verilmemelidir.

2.3.1.2 İdari Yapı

Organizasyonel yapı denildiğinde genellikle çıktı, ürün ve hizmetin üretilip hedef kitleye sunulduğu noktadaki idari yapı anlaşılır. Bu şekilde tanımlanmış bir organizasyon sadece üretim ve sunuma yönelik yapıyı kapsar. Hâlbuki harcamalar, belirli bir organizasyonel yapı tarafından planlanır, yönetilir, kontrol edilir ve gerçekleştirilir. Bu durum, planlamadan çıktı, ürün ve hizmetin sunumuna kadar kamusal müdahalenin tüm süreçlerinde yer alan organizasyonel yapıyı kapsayan bir idari yapının tanımlanması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Organizasyonel yapı, doğrudan çıktı, ürün ve hizmete ilişkin oluşturulmuş teşkilatı göstermelidir. İdarenin tüm hizmetlerini desteklemek üzere teşkilatlanmış yönetim ve destek birimleri (strateji geliştirme birimi, personel/insan kaynakları birimi, idari ve mali hizmetler birimi, hukuk hizmetleri birimi gibi), harcama gözden geçirmenin konusu idarenin tüm harcamaları olduğunda, organizasyonel yapıya dahil edilir.

Ancak, idarenin belirli bir programı, birimi ya da faaliyeti gözden geçirilmekte ise sadece programın, birimin ya da faaliyetin yürütüldüğü idari yapı esas alınır. Bu şekilde belirlenmiş bir harcama konusunun da idarenin yönetim ve destek birimlerinin maliyetlerinde payı bulunmakla birlikte, bu pay bir programın, birimin ya da faaliyetin harcamasının analizi için tek başına anlamlı bir veri sağlamayacaktır.

Örneğin Milli Eğitim Bakanlığının harcamaları gözden geçirilirken yönetim ve destek birimleri idari yapıya dahil edilmesine karşın, ilkokul harcamaları gözden geçirilirken idari yapı, okul müdürlüğünden başlayarak İlçe Milli Eğitim Müdürlüğüne, İl Milli Eğitim Müdürlüğüne, oradan da Temel Eğitim Genel Müdürlüğüne uzanır. Ancak, bu durumda Milli Eğitim Bakanlığının yönetim ve destek birimleri harcamayı gerçekleştiren organizasyonel yapıya dahil edilmez¹².

Harcamanın;
 - planlandığı,
 - yönetildiği,
 - hizmetin sunulduğu
 - ve kontrol edildiği
 tüm organizasyonel yapı
 diyagram şeklinde gösterilir.

Organizasyonel yapının bu şekilde tanımlanması, belirli bir kamusal müdahale için gerçekleştirilen doğrudan harcamanın (doğrudan maliyet) görülmesine ve böylece çıktı, ürün ve hizmet ile idari yapı ve harcama arasındaki ilişkinin sağlıklı bir şekilde analiz edilmesine imkan tanır.

¹² Bu birimler, ilkokul hizmetlerinin planlanması ve yürütülmesinde herhangi bir sorumluluklarının bulunmaması nedeniyle organizasyonel yapıya dahil edilmemektedir. Maliyetlendirmede ise dolaylı maliyetlerin hesaplanmasındaki usule uyularak söz konusu birimlerin maliyeti, maliyet dağıtım usulüne uygun olarak ilkokul harcamalarının maliyetine dahil edilecektir.

Kamu kesimi genellikle organizasyonel olarak büyüme eğilimi taşır. Belirli bir çıktı, ürün ve hizmetin üretimi ve sunumunu gerçekleştiren idari yapı, doğrudan bir bağlantısı olmamasına karşın söz konusu kamusal müdahale adına sürekli genişleme eğilimi gösterir. Bu eğilim idari yapının zaman içerisinde hantallaşmasına ve harcamaların yukarı yönlü değişimine yol açar. Bu sebeple kamusal müdahale için yapılan idari harcamanın ölçeğinin analizi, harcama gözden geçirmeleri için stratejik önemdedir, göz ardı edilmemesi gerekir.

İdari yapının maliyetlerinin kamusal müdahalenin maliyetine nasıl dahil edileceği hususu, ilerleyen başlıklar altında incelenecektir.

2.3.1.3 Kamusal Müdahale

Kamusal müdahale; belirli bir toplumsal ve ekonomik ihtiyacın karşılanması amacıyla harcama yapmak suretiyle üretilen ve hedef kitleye sunulan çıktı, ürün ya da hizmetlerdir. Harcama yapılmak suretiyle hedef kitlede belirli değişiklikler meydana getirilmesi, harcamalara kamusal müdahale özelliği kazandırmaktadır.

Eğitim, sağlık, adalet gibi hizmetlerin sağlanması, tarımsal destekler, trafik güvenliğinin sağlanması genel nitelikli kamusal müdahalelere örnek verilebilir. Bununla birlikte bu şekilde belirlenmiş kamusal müdahaleler, derinlemesine analiz için yeterli detay sağlamayacaktır. Kamusal müdahalenin sağlıklı bir değerlendirmesinin yapılabilmesi için üretim ve sunum süreçleri farklılaşan her bir çıktı, ürün ve hizmetin ayrı ele alınması gerekir.

Harcamalara makro ölçekli bakıldığında birden çok çıktı, ürün ve hizmetin ortak bir üst amaç için gerçekleştirildiği görülebilir. Ancak, bunların her birinin spesifik bir amacı vardır ve bu kamusal müdahalenin amacını ortaya koymaktadır. Sağlık hizmetlerinin genel amacı, bireyin ve toplumun sağlığını korumak ve geliştirmektir. Bununla birlikte acil sağlık hizmetlerinin tanımlanmış bir amacı bulunur; hastaya hayatta kalmasını sağlayacak ilk müdahaleyi gerçekleştirerek, uygun sağlık hizmetlerine hızlı erişimini sağlamak gibi. Bu sebeple, sağlık harcamalarının gözden geçirilmesi söz konusu ise acil sağlık hizmetlerinin bir kamusal müdahale olarak ayrı ele alınması gerekir.

İlköğretim harcamaları gözden geçirilmekte ise tüm harcamalar için eğitim hizmeti şeklinde bir tanımlama kapsamlı bir değerlendirme için yeterli bir detay sağlamayacaktır. Ders faaliyetleri, ücretsiz ders kitabı desteği, taşımalı eğitim, burslar, barınma hizmetleri şeklinde tanımlanmış çıktı, ürün ve hizmetler harcama gözden geçirme için uygun başlıklara odaklanılmasını sağlayacaktır.

Kamusal müdahaleler, operasyonel nitelikli iş, eylem ve uygulamalarla karıştırılmamalıdır. Talep ve başvuruların alınması, danışmanlık ve rehberlik sağlanması, toplantı ve çalıştaylar düzenlenmesi gibi uygulamaların her biri belirli bir çıktı, ürün ve hizmetin üretim ve sunumuna yönelik gerçekleştirilen iş ve eylemlerdir. Kamusal müdahale; hedef kitleye sunulan son çıktı, ürün ya da hizmet esas alınarak tanımlanmalıdır. Ekonomik hayatın canlandırılması ve istihdamın artırılması amacıyla esnafa sağlanan bir destek için tanıtım ve bilgilendirme yapılması, başvuruların alınması

ve değerlendirilmesi, destek tahsisinin yapılması, ödemelerin gerçekleştirilmesi gibi iş ve işlemler doğrudan hedef kitleye yöneliktir. Bununla birlikte, esnafa yönelik son çıktı “esnafa yapılan ödeme”dir. Diğer iş ve işlemler, “esnaf desteği” çıktısının alt bileşenleridir.

Son aşamada tespit edilen her bir hedef kitleye hangi çıktı, ürün ve hizmetlerin sunulduğu araştırılır. Bu da her bir çıktı, ürün ve hizmetin, sunulduğu hedef grupta ilişkilendirilmesi anlamına gelmektedir.

Harcama gözden geçirme sürecinde kamusal müdahalelerin sağlıklı bir şekilde belirlenmesi stratejik bir konudur. Zira çıktı, ürün ve hizmetlerle harcamalar arasında ilişki kurulması, harcamaların gerekliliği ve ölçeği hakkında değerlendirmelere ve böylece harcamaların değiş-tokuşu, azaltılması, vazgeçilmesi gibi seçeneklerin oluşturulmasına yönelik önemli bir çerçeve sağlayacaktır.

2.3.1.4 Hedef Kitle

Kamusal müdahale kapsamında sunulan çıktı, ürün ya da hizmetlerden yararlanan bireyler, harcamanın hedef kitlesini oluşturur. Harcama gözden geçirmenin konusuna göre hedef kitle belirli bir kesim ya da toplumun tüm katmanları olabilir; mazot ve gübre desteğinde çiftçiler, ilkökul harcamalarında ilkökul çağındaki çocuklar ve aileleri, aile hekimliğinde tüm vatandaşlar gibi.

Gözden geçirme çalışmalarına katkı sağlaması bakımından hedef kitle iki grupta değerlendirilir; harcamalardan yararlanması amaçlanan grup ve harcamalardan fiilen yararlanan grup. Birincisi, harcama konusunun yasal çerçevesi ve politika belgelerinin incelenmesi suretiyle tespit edilir. İkincisi için çalışanlarla yüz yüze görüşme, saha çalışması, yerinde inceleme, anket gibi yöntemler kullanılır, basında yer alan haberler, sivil toplum kuruluşlarının raporları incelenir.

Hedef kitle, genellemeden ziyade topluma sunulan çıktı, ürün ve hizmetin özellikleri dikkate alınarak detaycı bir yaklaşımla belirlenir. Sağlık harcamaları gözden geçirilmekte ise yeni doğan, bebek, çocuk, ergen, yetişkin, engelli, yaşlı gibi farklı hedef kitleler oluşturulabilir. Hizmetin adı genel olarak aynı olmakla birlikte, her bir hedef kitleye sunulan sağlık hizmetlerinin ayırt edici özellikleri vardır.

Hedef kitle, harcamanın doğrudan yararlanıcısına odaklanılarak belirlenir. Bir harcamadan dolaylı olarak fayda sağlayanların hedef kitle kapsamına dahil edilmemesi gerekir. Harcamanın yol açtığı olumlu ya da olumsuz dışsallıklar, hedef kitlenin belirlenmesinde dikkate alınmaz.

Bazı harcama konuları, doğrudan vatandaşa yönelik olmayabilir. İnsan kaynaklarının yönetimi, finansman, bütçeleme, muhasebe, istatistik, raporlama gibi harcama konuları bu kapsamda değerlendirilir. Bu gibi harcama konuları, kamu yönetiminin geneline sunulan hizmetleri kapsayacak şekilde ele alınırsa, hedef kitle söz konusu harcamalarla üretilen hizmetlerden yararlanan kamu idareleri olacaktır. Anılan harcama konuları idare düzeyinde ele alınırsa, idarenin diğer birimleri hedef kitle olarak tanımlanacaktır.

Harcamalar ile hedef kitle arasında ilişki kurulması, harcamanın önemi, güncelliği ve gerekliliği hususunda analistleri bilgilendirir. Ayrıca, bu ilişki harcamanın öngörülen amaç ve hedeflerle uyumlu gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği hususunda yapılacak değerlendirmeye ışık tutar. Özel okul desteğinin amacının özel sektörün eğitimde payının artırılması olduğunu kabul edelim. Bu durumda hedef kitle, çocuğunu özel okula göndermek isteğinden ekonomik sebeplerle vazgeçen orta ve düşük gelir grubundaki aileler olacaktır. Eğer söz konusu destekten yararlananlar, yaygın olarak üst gelir grubundan ise tasarım ve uygulamadan kaynaklı sorunlar nedeniyle kamusal müdahale amacından uzaklaşmış olacak ve beklenen etkiyi yaratmayacaktır. Bu durum aynı zamanda gelir dağılımı dengesizliğinin derinleşmesi gibi arzu edilmeyen ağır sonuçlara da yol açabilecektir.

Yasal çerçevede öngörülen hedef kitle ile fiilen yararlananların çerçevesi çizilmelidir. Yararlananların sayısı, değişimi, değişimi etkileyen temel faktörler, değişimin yönü ve gelecekte hangi yönde devam edeceği kısaca belirtilmelidir. Hedef kitle ile fiilen yararlanan arasındaki ilişki incelenmeli, varsa sapmalar genel olarak nedenleriyle birlikte ortaya koyulmalıdır.

2.3.1.5 Bütçe, Harcama ve Finansman

Kamusal müdahaleye ilişkin harcamanın hangi kaynaktan finanse edildiği, hangi usulde gerçekleştirildiği, büyüklüğünün ne olduğu incelenir, harcamanın detayları analiz yapmaya imkan sağlayacak şekilde yeniden derlenir, düzenlenir ve raporlanır.

Harcamalar, farklı türde bütçelerden gerçekleştirilebilir. Belirli bir kamusal müdahale için aynı idari yapının hangi bütçeden (döner sermaye, fon, özel hesap dahil) olursa olsun kullandığı tüm kaynakların gözden geçirme kapsamına dahil edilmesi gerekir. Harcamanın hangi usulde gerçekleştirildiği de harcamanın sağlıklı bir analizinin yapılması açısından önemlidir. Harcama alanının tanımlanması sırasında bu husus göz ardı edilmemelidir.

Ayrıca, ilerleyen bölümlerde açıklanacağı üzere, tamamlayıcılık, mükerrerlik ve görev çakışması sebebiyle aynı çıktı, ürün ve hizmete yönelik olarak farklı idari yapılar tarafından gerçekleştirilen harcamalar söz konusu olabilir. Bu gibi durumlar da dahil olmak üzere, kararlılık beyanında bir kısıtlama olmadığı sürece, hangi kaynaktan olursa olsun kamusal müdahaleye ilişkin tüm harcamaların gözden geçirme kapsamına dahil edilmesi gerekir.

Özellikle harcamanın konusunun teşvik ve destekler olduğu durumlarda dikkate alınması gereken başka bir husus vergi harcamalarıdır. Belirli bir sonucu sağlamaya yönelik gerçekleştirilen kamusal müdahaleler, doğrudan yapılan harcamanın yanı sıra vergi muafiyet ve istisnalarını da içerebilir. Müdahalenin maliyeti ve etkililiği değerlendirileceğine göre, vergi harcamaları yoluyla vazgeçilen kamu gelirinin de göz önünde bulundurulması gerekir.

Kamusal müdahalenin derinlemesine analizine imkan sağlamak üzere müdahale kapsamında üretilen her bir çıktı, ürün ve hizmetin harcamalarının ayrı ayrı ele alınması, girdi türleri itibarıyla harcama verilerinin incelenmesi gerekir.

Kamu harcamalarının seyrinin analizi harcamaların gelişimi, görünümü ve eğilimi hakkında genel bir fikir edinmek açısından önemlidir. Belirli bir zaman diliminde kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı, harcamaların miktar, dağılım ve kompozisyon açısından nasıl değiştiği incelenerek değerlendirilir. Bu süreç harcama trendlerinin, harcama bileşenlerinin ekonomik büyüklüklerle ilişkisinin incelenmesini içerir.

Trend söz konusu olduğunda ideal zaman dilimi, analizin amacı, veri erişilebilirliği ve karar alma süreçlerinin gereksinimlerine bağlı olarak değişebilmektedir. Bu Rehber göre, anlamlı, erişilebilir ve doğrulanabilir olması kaydıyla harcamaların en az 10 yıllık zaman serileri oluşturulur, ilişkili olduğu makroekonomik büyüklüklerle kıyaslanır, değişimi, eğilimleri incelenir, trendi bozan gerçekleştirmeler ve nedenleri genel hatlarıyla değerlendirilir. Bu bağlamda çoğu durumda nominal tutarların yerine reel tutarların kullanılması anlamlı sonuçlar doğuracaktır.

Harcamaların seyri incelenerek; bir yandan kamusal müdahalenin belirli bir dönemdeki büyüme, azalma veya durağanlık eğilimleri ortaya konularak, harcama kalemlerinin artış oranları ve dönemsel değişiklikler itibarıyla izlenmesi sağlanırken; diğer yandan harcamaların ekonomik hayatın genel seyrinden, konjonktürel gelişmelerden ne ölçüde etkilendiği hakkında bilgi edinilmiş olur.

Burada, kamusal müdahalenin sadece doğrudan maliyetlerine mi odaklanılacağı yoksa dolaylı maliyetlerinin de mi dikkate alınacağı hususu açıklığa kavuşturulmalıdır.

Yönetim ve destek birimlerinin harcamaları, kamusal müdahaleye ilişkin organizasyonel yapı ve harcama yetkisinin tahsis şekli, bütçe sınıflandırması ve harcamaların gider kaydı düzeyi vb. hususlar nedeniyle bir kamusal müdahaleye ilişkin tespit edilen harcamalar genellikle sadece doğrudan maliyetleri içerir, paylaşılan yani dolaylı maliyetler dışarıda kalır.

Özellikle benzer hizmetlerde ulusal ve uluslararası kıyaslamalarda dolaylı maliyetlerin de dikkate alınması daha doğru sonuçlar sağlayacaktır. Örneğin; belli bir yaş aralığındaki eğitim harcamalarının OECD ülkeleriyle kıyaslanması ya da Sağlık Bakanlığına bağlı hastaneler ile üniversite araştırma ve uygulama hastanelerinde bir günlük yataklı tedavinin ortalama maliyetinin karşılaştırılması veya 1 liralık vergi tahsilatı için katlanılan ortalama maliyet ile 1 liralık sigorta primi tahsilatı için katlanılan ortalama maliyet gibi.

Herhangi bir kamusal müdahale için katlanılan dolaylı maliyetlerin bütçe ve muhasebe sisteminden doğrudan temin edilemediği durumlarda, çalışma grubu tarafından dolaylı maliyetlerin çıktı, ürün ve hizmetlere atanmasını içeren maliyetlendirme işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekir. Dolaylı maliyetlerin kamusal

müdahaleyle ilişkilendirilmesine ilişkin temel kurallar, Rehber ekinde yer alan “Dolaylı Maliyetler; Maliyet Atama” başlığı altında yer almaktadır.

2.3.1.6 Performans Bilgisi

Harcama, mevzuatta belirtilen amaçlarla belirli bir toplumsal ve ekonomik ihtiyacı karşılamak üzere gerçekleştirilir. Toplumsal ve ekonomik ihtiyaç, belirli bir konuda mevcut durum ile ulaşılmak istenen nokta arasındaki mesafeyi ifade eder. Harcamalar, bu mesafenin kapatılmasına yönelik kamusal müdahalenin yapılması amacıyla gerçekleştirilir. Harcamaların toplumsal ve ekonomik ihtiyacın karşılanmasında etkisini ve katkısını izlemek ve değerlendirmek amacıyla da performans bilgisi bir araç olarak kullanılır.

Amaç, hedef ve göstergelerden oluşan performans bilgisinin temel kaynakları; kalkınma planı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, tematik eylem planları, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarıdır.

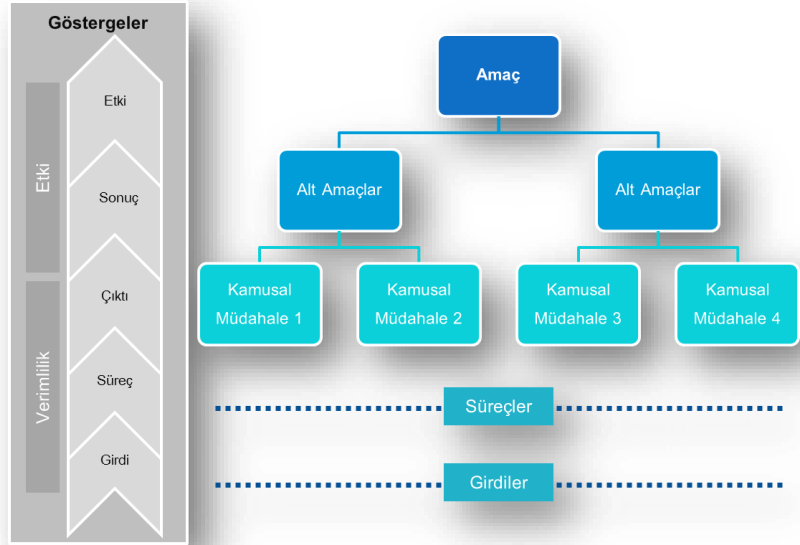
Gözden geçirme sürecinde çıktı, ürün ve hizmetlerle harcamalar arasında ilişkinin kurulabilmesi için harcamalara ilişkin performans bilgisinin derlenmesi önemli bir aşamadır. Gözden geçirme çalışma grubu, ilgili kaynakları taramak suretiyle harcama konusuna ilişkin amaç, hedef (alt amaç) ve göstergeleri belirler. Harcama performansının gelişiminin sağlıklı bir şekilde değerlendirilebilmesinde, performans bilgisinin uygun ve anlamlı olması kritik öneme sahiptir. Bu sebeple, gözden geçirme çalışma grubu farklı kaynaklardan temin ettiği performans bilgisini, performans analizine imkan sağlayacak şekilde kamusal müdahale odaklı olarak yeniden düzenler ve listeler.

Üst politika belgelerinde yer verilen vizyon, amaç ve hedefler, politika, eylem ve tedbirler temel politika öncelikleri ve gelecek perspektifine ilişkin kapsamlı bir çerçeve sunar. Bu çerçeve aynı zamanda harcama önceliklerini yansıtır. Doğal olarak harcamaların politika öncelikleri ve gelecek perspektifiyle uyumlu olarak gerçekleştirilmesi gerekir. Harcama alanının tanımlanması kapsamında, harcamaların politika öncelikleriyle bağlantısı ortaya konulmalı, analizler sırasında da performans bilgisi kullanılarak bu bağlantının uyumu, uygunluğu ve tutarlılığı sorgulanmalıdır.

Harcama alanına ilişkin performans bilgisinin tanımlanmasında üst politika belgelerinin yanı sıra stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları önemli bir başvuru kaynağı olacaktır. Bununla birlikte, söz konusu belgelerde performans bilgisinin düzenlenme şekli uygun ve anlamlılık bakımından hata ve eksiklikler içerebilir. Gözden geçirme çalışma grubu mevcut verileri yeniden düzenlemeli ve eksiklikleri gidermelidir.

Özellikle performans göstergeleri, çıktı, ürün ve hizmetlerle ilgili analizler için yeterli bir çerçeve sağlayamama riski taşıyabilir. Kamu idarelerinin operasyonel süreçlere odaklanma eğilimi nedeniyle göstergeler daha çok girdi ve süreçlerle ilgili olabilir, çıktı ve sonuçlarla ilgili göstergeler sınırlı sayıda kalabilir.

Ayrıca, diğer idareler ve uluslararası uygulamalarla kıyaslama imkanı bulmak bakımından yeni göstergelere ihtiyaç duyulabilir. Bu gibi durumlarda, gözden geçirme çalışma grubu, verilerine ulaşılabilir olması kaydıyla yeni göstergeler tanımlayabilir.



Harcama gözden geçirmeleri, kamu hizmet programlarını ve kamusal müdahaleleri ekonomiklik, etkinlik, etkililik, ilgililik, eşitlik/hakkaniyet açısından değerlendirir. Burada temel amaç, tasarruf ve yeniden dağıtım seçeneklerini ortaya koymaktır. Harcama gözden geçirmenin bu spesifik amacı kullanılan teknikler birbirine benzer olsa dahi onu diğer değerlendirme türlerinden ayırır. Bu sebeple, program ya da performans değerlendirmeleri gibi değerlendirme yaklaşımları harcama gözden geçirmenin yerine ikame edilemez. Ancak, harcama gözden geçirmeleri sırasında kamusal müdahalelerin performansına ilişkin daha önce yapılmış program ya da performans değerlendirmelerinden yararlanır. Program ve performans değerlendirmelerinde doğrudan harcamalara yönelik tavsiyeler bulunmasa dahi detaylı değerlendirme sonuçları harcama gözden geçirme sürecine önemli bir girdi sağlayacaktır.

2.3.1.7 Harcama Alanının Genel Değerlendirmesi

Bu aşamada ilk olarak yasal çerçeve doğrultusunda harcamanın sebep ve unsurları, harcamanın organizasyonel yapısı ve süreçleri, kamusal müdahalenin özellikleri, hedef kitle ve yararlanıcıları belirlenir. Daha sonra harcamanın ölçeği, trendi ve temel büyüklüklerle ilişkisi incelenir. Politika öncelikleriyle bağlantısı kurulur, performans bilgileri derlenir, temel göstergeler oluşturup, verileri toplanır. Bu noktada ihtiyaç duyulan veri ve bilgilerin temini ve yeterlilik durumu sorgulanarak veri temin ihtiyaçları için aksiyon alınır.

Sonrasında ise veri ve bilgiler işlenir, trend ve pasta grafikler oluşturulur, desenler ve eğilimlerle görsel olarak gösterilir. Toplanan veriler ve bu verilerin ortaya çıkardığı sorunlu veya odaklanması gereken alanlar çerçevesinde, harcama alanı tartışılır, değerlendirilir ve bu değerlendirmeler nota dönüştürülür.

Son olarak analiz soru seti, gözden geçirmenin belirlenmiş olan amaç ve hedefleriyle uyumu korunacak şekilde, elde edilen veri ve bilgiler ile yapılan değerlendirmeler çerçevesinde güncellenir, çıkarılması gereken ya da eklenmesi gereken sorular belirlenir. Nihai aşamada çalışmalar ara rapora dönüştürülür.

“İhtiyaç duyulan veri ve bilgiler temin edildi ve not edildi mi, veri eksikliği var mı, bu eksikliği gidermek mümkün mü, mümkünse nasıl giderilecektir?” sorularını cevaplayarak, veri temin ihtiyaçları için aksiyon alın.

“Oluşturulan veri ve bilgiler size ne söylüyor, sorunlu görülen, odaklanması gereken alanlar neler?” soruları çerçevesinde tanımlanan harcama çerçevesi üzerine doyurucu bir tartışma ortamı oluşturun ve zaman ayırın, eleştirin, değerlendirin ve bu değerlendirmeleri nota dönüştürün.

Gözden geçirmenin amacı ve hedeflerini hatırlayın, analiz soru setini, elde edilen veri ve bilgiler ile yapılan değerlendirmeler çerçevesinde güncelleyin, çıkarılması gereken ya da eklenmesi gereken soruları belirleyin.

Bu sürecin hızlı bir şekilde sonuçlandırılması saikiyle harcama alanının tanımlanmasına yeterli zaman ayrılmaması riski bulunmaktadır. Bu risk esas itibarıyla halihazırda var olan çalışmalara dayalı olarak gözden geçirmelerin yapılması veya birkaç üyenin uzmanlığına dayalı olarak çalışmaların yürütülmesi isteğinden doğmaktadır.

Çalışma grubu üyelerinin gözden geçirilecek harcama alanının farklı boyutlarına ilişkin bilgi ve deneyim seviyeleri farklılık gösterebilir. Altı adımdan her birine ilişkin elde edilen veri ve bilgilerin çalışma grubu üyelerince toplantı sırasında detaylı müzakere edilmesi suretiyle harcama alanının tanımlanmasına yönelik bu farklılıklar giderilebilir.

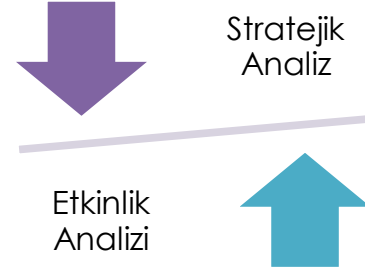
Böylelikle çalışma grubunda dil ve amaç birliği sağlanabilecek, müzakerelere eleştirel, akılcı ve farklı bakış açıları yansıtılabilecektir. Ayrıca birlikte çalışma kültürünün yerleşmesi ve sonraki aşamalarda üyelerin katkılarının azami düzeyde alınması mümkün olabilecektir.

2.3.2 Harcama Alanının Analizi

Harcama gözden geçirme baz harcamalara odaklanır, çünkü çoğu ülkede bütçe hazırlama süreci neredeyse sadece yeni harcama önerilerini dikkate alır ve baz harcamaları finanse etmeye devam etmenin gerekçesini ciddi olarak değerlendirmez. Bütçe süreci geleneksel olarak yeni bütçe tekliflerine odaklanırken süregelen harcamalar verimli olmasalar dahi finanse edilmeye devam eder. Mevcut harcamalar analiz edilmeden her yıl ihtiyaçlar doğrultusunda yeni faaliyet ve programların eklenmesi ile bütçelerin artış eğilimi kaçınılmaz olur¹³.

¹³ Marc Robinson, “Spending Reviews”, 3th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, 3-4 June 2013, <https://www.oecd.org/>.

Bütçe kısıtları, ödenek yetersizliği, mali disiplin, yeni öncelikler için mali alan yaratma ihtiyacı gibi nedenler merkezi mali aktörleri ve kamu idarelerini yeni politika öncelikleri ve tasarruf seçenekleri oluşturma, kaynakları yeniden tahsis etme konusunda teşvik etmektedir. Bu amaçla uygulanan harcama gözden geçirme yöntemleri stratejik analiz ve etkinlik analizi şeklinde iki başlık altında incelenecektir. Etkinlik analizi kamu hizmetlerini daha etkin hale getirmeyi bir başka deyişle aynı miktarda ve kalitede hizmeti daha az maliyetle üretmeyi hedeflemektedir. Stratejik analizde ise kamusal müdahalenin politika öncelikleriyle bağının güçlendirilmesi, sonuçlara etkisinin artırılması hedeflenmektedir.



Analizler beş temel ölçüt çerçevesinde gerçekleştirilir; ekonomiklik, etkinlik, etkililik, ilgililik, eşitlik/hakkaniyet.

Ekonomiklik, girdilerin teminiyle ilgilidir. Belirli bir kamusal müdahale için temin edilen girdilerin daha düşük maliyetle tedarikinin mümkün olup olmadığı incelenir. Örneğin ücretsiz ders kitabı uygulamasında müfredatın belirlenmesi, ders materyallerinin içeriklerinin oluşturulmasının daha düşük maliyetle yapılma imkanının incelenmesi ekonomiklik analizidir. Aynı şekilde belirli bir destek programından yararlanmada hak sahipliğinin belirlenmesine ilişkin prosedürlerin maliyetinin incelenmesi de ekonomiklik analizi yapılmasını gerektirmektedir.

Etkinlik ölçütünde, harcamaların önemi ve güncelliği yerine harcamanın miktarı ve kalitesiyle ilgilenilir. Mevcut harcamalarla daha fazla ve daha kaliteli çıktılar üretilebilir mi ya da mevcut çıktılar daha az harcamayla üretilebilir mi sorularına cevap aranır. Çıktıların mevcut miktarı ve kalitesinin yeterli görüldüğü durumlarda, bu seviyenin korunması kaydıyla tasarruf seçenekleri sunulur.

Etkililik, harcamanın beklenen hedeflerini veya sonuçlarını başarma derecesidir. Harcamaların toplumsal ve ekonomik ihtiyacın karşılanmasında etkisinin tespitine ve bu etkinin artırılmasına yönelik incelemeler etkililik analizi kapsamına girmektedir. Örneğin bir programdan mezun olanların istihdama katılım durumları etkililik analizi çerçevesinde değerlendirilebilir.

İlgililikte, harcamanın politika öncelikleriyle ne kadar uyumlu olduğu ve dolayısıyla toplumsal ve ekonomik hayatın güncel ihtiyaçlarıyla ne kadar bağlantılı olduğu araştırılır. Buna göre, güncelliğini ve önceliğini yitirmiş ya da göreceli olarak önemsizleşmiş harcamaların tasfiye edilmesi tavsiye edilirken, önemini ve güncelliğini koruyan harcamaların kalitesinin artırılmasına yönelik seçeneklerin oluşturulması beklenir.

Eşitlik/hakkaniyet, hedef kitlenin tüm bireylerinin harcamadan aynı şekilde yararlanıp yararlanmadığının değerlendirilmesi ölçütüdür. Yararlanma kriterleri ya da hizmete erişim süreçleri nedeniyle bireylerin bir kısmı harcamalardan yararlanamamakta ise eşitlik/hakkaniyet sağlanamamış demektir. Eşitlik ile

hakkaniyetin ayrı ele alınması gereken harcamalar olabilir. Örneğin Devletin yükümlülüğünde bulunmamakla birlikte, ekonomik ve sosyal nedenlerle yapılan destek ödemelerinden ya da bedelsiz olarak sunulan hizmetlerden gelir durumuna bakılmaksızın herkesin yararlandırılması durumu söz konusu olabilir. Bu gibi durumlarda harcamalar eşitlik ilkesine uygun olmakla birlikte hakkaniyetli olmayacaktır. Bu şekilde bir uygulama mevzuata ve politika önceliklerine de uygun olabilir. Ancak, harcama gözden geçirmeleri sırasında buna benzer harcamalar için çalışma grupları hakkaniyeti sağlamaya yönelik tavsiyeler hazırlamalı ve raporlamalıdır. Böylelikle politik düzeyde karar vericilerin konuyu yeniden değerlendirme şansı olacaktır.

Bu ölçütlerden etkililik, ilgililik ve eşitlik/hakkaniyet stratejik analiz kapsamında, ekonomiklik ve etkinlik ise etkinlik analizi kapsamında ele alınacaktır. Analizler sırasında kullanılmak üzere bu beş ölçüt çerçevesinde oluşturulacak soru setleri, analizlerin derinliği ve yönünü belirleyeceği gibi tasarruf ve reform seçeneklerinin tasarımını kolaylaştıracaktır.

Analiz soru seti, etkinlik analizi (ekonomiklik, etkinlik grubu) ve stratejik analiz (etkililik, ilgililik ve eşitlik/hakkaniyet grubu) için iki grupta ayrıştırılır.

Veri ve bilgiler ile tablo ve grafikler bu gruplarla ilişkilendirilir.

İlişkilendirilmiş ölçütler, soru seti, veri, bilgi, tablo ve grafikler göz önünde bulundurularak analiz için oluşturulan çerçeve kararlaştırılır.

Stratejik analizle başlanıp, sonra etkinlik analizine geçilir.

Analizler kanıta dayalı gerçekleştirilir.

Kanıta dayalı bilgi temin edilemeyen kritik konularda görüş, duyum ve değerlendirmelerin çalışma grubunda güçlü kanaatler oluşturması halinde, bu kanaati teyide yönelik olarak ilgili taraflarla görüşülüp, aksine bilgi yoksa bunlar üzerinden değerlendirme yapılır.

Harcama alanının tanımlanması bağlamında oluşturulan veriler, bu aşamada analiz edilir, değerlendirilir ve bulgular saptanır. Analizlere başlanılmadan önce yararlanıcıların Rehberin ekinde yer alan analiz tekniklerini incelemeleri yararlı olacaktır.

Analizlerin kapsamının genişletilmesi, değerlendirmenin hacimsel artırımını her zaman harcama incelemelerinin kalitesini artırmayacaktır. Güvenilir olmayan veriler, ulaşılamayan ya da zamanında ulaşılamayan veri

tabanları, gereğinden fazla yer verilen bilgiler süreci daha karmaşık ve üstesinden gelinmeyecek bir noktaya taşıma riski barındıracaktır. Harcama gözden geçirme sürecinde daha fazla değerlendirmeye değil ilgili, zamanlı ve kaliteli değerlendirmeye ihtiyaç duyulduğu çalışma gruplarının dikkatinden kaçmamalıdır.

Bu Rehberde ayrı başlıklar altında yer verilmiş olmakla birlikte stratejik analizlerin etkinlik analizleriyle birlikte yapılması uygun görülmüştür. Zira harcama gözden geçirme sadece tasarruf sağlamak için değil, aynı zamanda harcamaların politikalarla bağını güçlendirmek ve kalitesini iyileştirmek amacıyla yürütülmelidir.

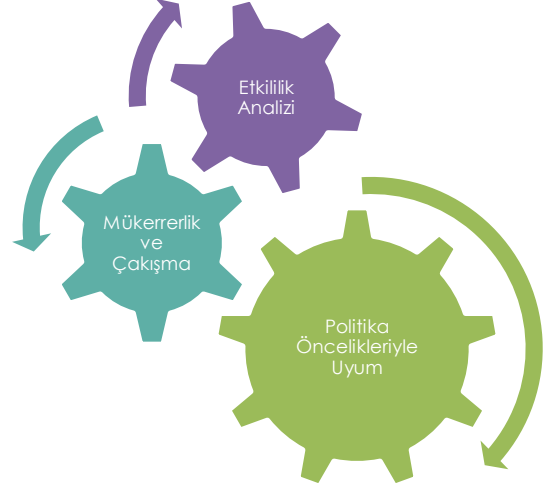
Her bir analiz başlığı altında tablolştırılan soru setlerine, konunun anlaşılabilirliğini artırmak ve Rehber kullanıcılarına analiz soru setleri oluşturulmasında yol göstermek amacıyla yer verilmiştir. Görev tanımı belgelerinin hazırlanması sırasında her bir konu

için özgünleştirilecek soru setleri harcama alanının tanımlanması sonrasında çalışma gruplarınca yeniden değerlendirilerek güncellenebilecektir.

2.3.2.1 Stratejik Analiz

Bir harcama incelemesinin stratejik boyutu, belirli bir toplumsal ve ekonomik ihtiyacın karşılanmasına yönelik olarak gerçekleştirilen kamusal müdahale ya da müdahalelerin mantığını ve mimarisini değerlendirmektir. Bu kapsamda müdahalelerin politika öncelikleri ile uyumu, müdahalelerin tek başına ya da bir bütün olarak belirlenen amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaştığı, mükerrilik ve çakışma olup olmadığı konularında değerlendirme yapılır.

Bu şekilde bir gözden geçirmenin neticesinde kamusal müdahaleye ayrılan kaynakların azaltılması ya da kamusal müdahalenin tasfiye edilmesi sonucuna ulaşılabileceği gibi politik düzeyde güncelliğini koruyan ancak kaynak yetersizliği nedeniyle etkinliği düşük olan kamusal müdahaleler için ilave kaynak tahsisi tavsiyesinde de bulunulabilecektir.



2.3.2.1.1 Politika Öncelikleriyle Uyumu

Bütçeler, hükümetlerin politikalarına finansman sağlayan araçlar olup, aynı zamanda kaynak tahsisi bakımından kamusal müdahaleler arasındaki hükümetlerin tercihlerini yani bir önceliklendirmeyi de gösterir. Buna göre, gerek tahsis edilen bütçelerle gerek yapılan harcamalarla politika öncelikleri arasında bağlantılar bulunması gerekir. Dolayısıyla stratejik analiz kapsamında odaklanılması gereken temel başlıklardan biri kamusal müdahalenin bütçesi ile harcamalarının önceliklerle ilgililiğinin ve uyumunun incelenmesidir.

Kaynak tahsis etkinliği, kaynakları politika öncelikleri ile uyumlu olarak daha eski önceliklerden yenilerine, daha az verimli olanlardan daha fazla verimli kullanımlara doğru değiştirmeyi de içerecek şekilde, bütçede öncelikler oluşturma kapasitesidir¹⁴. Buna göre, kamu harcamalarının politika öncelikleri çerçevesinde, toplumsal refahı en çoklaştıracak şekilde program ve faaliyetler arasında nasıl dağıtıldığı analiz edilir.

Bütçe tahsis kararları, bütçe tekliflerinin değerlendirilmesi ve bütçe diyalogu neticesinde verilir. Bu süreçte yeni bütçesel öncelikler nedeniyle daha az kaynak tahsis edilen kamusal müdahaleler olabileceği gibi kamusal müdahalenin önemine binaen ihtiyaçtan fazla kaynak tahsis edildiği durumlara karşılaşılabilecektir. Bu şekilde bir kaynak tahsisi, kamusal müdahalenin etkinliğini ve etkililiğini doğrudan etkileyebilecektir. Gözden geçirme çalışma grupları, incelenen harcama alanına ilişkin olarak harcama öncelikleriyle uyumlu bir kaynak tahsisinin yapılıp yapılmadığını, diğer

¹⁴ Schick, Allen, "The Changing Role of the Central Budget Office", OECD, 2001, sf 13.

öncelikli harcama alanlarına yapılan kaynak tahsisleriyle kıyaslama yapmak suretiyle değerlendirebileceği gibi kamusal müdahaleye ayrılan kaynaklarla beklenen ve elde edilen çıktı ve sonuçları ilişkilendirme suretiyle de değerlendirebilecektir. Böylelikle harcama gözden geçirmeleri; yeni harcama önceliklerine ve beklenmeyen ihtiyaçlara cevap verilmesi amacıyla harcamalarda esnekliği artırmaya yönelik seçenekler sunarak yeniden planlamayı kolaylaştırır, rezerv kaynak oluşturur ve böylece kaynakların bir hizmetten başkasına aktarılmasını sağlar.

Nihayetinde, stratejik analiz kapsamında harcamaların politika öncelikleriyle uyumunun analiz edilmesi, esas itibarıyla politika, bütçe ve harcama arasında uyum ve tutarlılığın ne ölçüde sağlandığının değerlendirilmesi anlamına gelmektedir. Bu analiz, makro ölçekli bir değerlendirme olarak gerçekleştirilir, detaylara girilmez. Bütçelerin, hükümetin amaç ve hedefleriyle uyumlu olarak tahsis edilip edilmediği, harcamaların bu amaç ve hedeflerden sapıp saptığı sorgulanır. Bu kapsamda gerçekleştirilecek analizin odaklandığı husus, kamusal müdahalenin başarılı olup olmadığı değildir. Bu bakış açısı, etkililik analizinin konusudur. Temelde açıklığa kavuşturulması gereken husus, her bir çıktı, ürün ya da hizmet için gerçekleştirilen harcamanın ve ölçeğinin hükümetin öncelikleriyle uyumunun olup olmadığı, değilse sapmanın nedenlerinin neler olduğu, nasıl düzeltilebileceği, harcama değiş-tokuşu suretiyle uyumun sağlanıp sağlanamayacağı, fazla harcama varsa bunun boyutunun ne olduğu, eksik tahsis ve harcama varsa miktarının ne kadar olduğu ve nasıl karşılanabileceğidir.

Politika Öncelikleriyle Uyum Soruları	Açıklama
Harcamayla gerçekleştirilen kamusal müdahalenin hükümet açısından önemi ve güncelliği nedir? Bu durum politika belgelerine nasıl yansımıştır?	
Kamusal müdahalenin temel politika belgelerinde belirtilen önceliklerin yerine getirilmesindeki rolü nedir?	
Kamusal müdahaleye ayrılan bütçe ve yapılan harcama bu önceliklerle uyumlu mudur? Bu uyumu, politika öncelikleriyle uyumunun tam olduğunu düşündüğünüz bir kamusal müdahale ile kıyasladığınızda, uyum ve tutarlılığı nasıl izah edersiniz?	
Varsa, uyumsuzluğun nedenleri, saptmaya yol açan hususlar nelerdir?	
Uyumsuzluk kamusal müdahaleler arasında harcama değiş-tokuşu suretiyle giderilebilir mi?	
Uyumsuzluğa neden olan harcama tutarı ne kadardır? Bu uyumsuzluk harcamanın fazla mı eksik mi olmasından kaynaklanmaktadır?	
Uyumsuzluk fazla harcamadan kaynaklanmakta ise bu tutarın öncelikli başka kamusal müdahalelere kaydırılması mümkün müdür ve gerekli midir? Neden?	
Fazla harcamanın tasarruf edilmesi halinde politika önceliklerine etkisi ne olur? Kimler, ne şekilde etkilenir?	

Fazla harcamaya ilişkin tasarruf edilebilecek tutarın ekonomik sınıflandırma itibarıyla dağılımı nedir?	
Olması gerekenin altında harcama varsa bu kaynak ihtiyacı nasıl karşılanabilir, tavsiyeler nelerdir?	

Bir harcamanın önceliklerle uyumunun analiz edilebilmesinde aşağıdaki hususlar, doğru yönlendirmeler sağlar;

- Toplam harcamalardaki nominal değişim, mezkur kamusal müdahaleye ilişkin harcamalardaki nominal değişim,
- Toplam harcamaların girdi türleri itibarıyla (ekonomik sınıflandırma) harcamalardaki değişim, kamusal müdahalenin girdi türleri itibarıyla harcamalarındaki değişim,
- Fonksiyonel düzeyde harcamaların değişimi, kamusal müdahalenin yer aldığı fonksiyonda harcamaların değişimi, kamusal müdahalenin harcamalarında değişim,
- Toplam harcamaların, kamusal müdahalenin yer aldığı sektörün harcamalarının ve kamusal müdahaleye ilişkin harcamaların GSYH içindeki payının değişimi.

Ayrıca, toplam harcamaların sabit kaldığı durumlarda bile, girdi türleri arasında harcama değiş-tokuşu sağlanarak harcama önceliği desteklenebilir. Bu sebeple, harcama kompozisyonundaki değişikliklerin de incelenmesi gerekir. Bu incelemelerde, diğer sektörlerle ve benzer kamusal müdahalelerle kıyaslama yoluna gidilebilir.

2.3.2.1.2 Mükerrerlik ve Çakışma

Mükerrerlik ve çakışmaların belirlenmesi amacıyla yapılan analize fonksiyonel analiz denir. Fonksiyonel analiz iki şekilde yürütülebilir. Birincisi, fonksiyonel tutarlılık bir problem alanı olarak ele alınır ve tüm kamu kurumlarının işlevlerini yerine getirmesindeki mevcut sorunlar tanımlanır. Bu kapsamda, bazı fonksiyonların birleştirilmesi, mükerrerliklerin giderilmesi veya önem taşımayan bazı görevlerin sona erdirilmesi yoluyla tasarruf sağlayıcı veya etkinlik artırıcı seçenekler belirlenir. İkinci olarak da fonksiyonel analiz diğer problem alanları ile ilgili çalışmalarda tamamlayıcı olarak uygulanabilir.

Fonksiyonel analizde, ilgili politika alanının, programın, birimin veya kamusal müdahalenin mevcut organizasyon yapısının belirlenen hedeflere ulaşmaya uygun ya da yeterli olup olmadığının değerlendirilmesi önemlidir. Zira zaman içerisinde ortaya çıkan mükerrerlik ve çakışma gibi işlevsel bozuklukların en önemli nedeni, belirli bir kamusal müdahalenin yerine getirilmesinden sorumlu organizasyonel yapının yetersizliğidir.

Aynı kamusal müdahalenin farklı idareler tarafından gerçekleştirildiği, farklı idarelerin girişimlerinin birbirini tamamlayıcı nitelikte olduğu durumlar, etkili bir yönetim ve organizasyon için çeşitli sakıncalar taşıma ihtimaline karşın, mükerrerlik ve çakışma olarak değerlendirilmemelidir.

Mükerrerlik, aynı hedef kitleye aynı amaçlarla aynı ya da muadil ürün ve hizmetlerin farklı organizasyonel yapılar tarafından sağlanması halinde söz konusudur. Burada rekabetten söz edilemez, hedef kitle her iki ürün ve hizmeti aynı anda tercih edebilir, birlikte kullanabilir.

Çakışmada ise aynı hedef kitleye aynı amaçlarla aynı ya da muadil ürün ve hizmet farklı organizasyonel yapılar tarafından sunulur ancak, yararlanıcı bu ürün ve hizmetlerden birini tercih etmek durumundadır. İdareler, ürün ve hizmetlerin sunumunda rekabet halindedir. Bu rekabet, zaman içerisinde fiili durum oluşmasıyla ortaya çıkabileceği gibi başlangıçta teşkilatlanma sürecinde yasal düzenlemelerle kabul edilmiş bir durum da olabilir.

Harcama gözden geçirme açısından mükerrerlik, tamamen tasfiye edilmesi gereken bir sorun olarak ele alınır. Çakışmada ise farklı idareler tarafından sunulan çıktı, ürün ya da hizmetlerin ayırt edici özelliklerinin derinlemesine analiz edilmesi gerekir. Kamusal müdahalenin yerinde, zamanında ve uygun miktarda gerçekleştirilebilmesi bakımından makul nitelikte görülen işlevsel çakışmalar olağan kabul edilebilir, bunun dışındakilerin giderilmesi kamusal müdahalenin etkililiğini artıracak gibi harcama azaltıcı sonuçlar da doğurabilecektir.

Mükerrerlik ve Çakışma Soruları	Açıklama
Kamusal müdahalenin yasal çerçevesi nedir?	
Kamusal müdahale için ihtiyaç duyulan organizasyonel yapı yasal çerçeveye uygun olarak oluşturulmuş mudur?	
Organizasyonel yapı, kamusal müdahale için yeterli midir?	
Kamusal müdahalenin tüm girişimleri bir idare ya da birim tarafından mı gerçekleştirilmektedir?	
Aynı kamusal müdahale için birden fazla idare ya da birimin girişimde bulunmasının sağladığı avantaj nedir? Hedef kitle açısından ne gibi yararları vardır?	
Aynı kamusal müdahaleye ilişkin farklı idare ya da birimlerin girişimleri ikame edici nitelikte midir yoksa tamamlayıcı nitelikte midir?	
Tamamlayıcı nitelikteki girişimlerin aynı idare ya da birimde birleştirilmesi mümkün müdür? Mümkünse etkinlik ve etkililik bakımından sonuçları ne olur? Değilse nedenleri nelerdir?	
Aynı ihtiyacı karşılamaya yönelik birden fazla kamusal müdahale (mükerrer) var mıdır? Bunlar nelerdir?	
Mükerrer kamusal müdahalelerden hangisi politika önceliklerine daha uygundur? Neden?	
Mükerrer kamusal müdahalelerden birinin tercih edilmesi, diğerlerinin sonlandırılmasının sonuçları ne olur, bundan kimler, ne şekilde etkilenir?	

Mükerrerlik ve çakışma nedeniyle sonlandırılması gereken kamusal müdahale ya da girişimler nelerdir? Bu amaçla hangi eylemlerin gerçekleştirilmesi gerekir? Sonlandırılan müdahale ve girişimler sebebiyle sağlanması öngörülen tasarruf ne kadardır?

Sonlandırılan kamusal müdahale ve girişimler için başka idare ve birimlere yeni görevler verilmesi gerekmekte midir? Bunun için düzenleme ihtiyacı var mıdır? Bu amaçla yapılacak ek harcama ne kadar öngörülmektedir?

2.3.2.1.3 Etkililik Analizi

Etkililik analizi, bir kamusal müdahalenin toplum üzerinde beklenen etkileri meydana getirip getirmediğinin değerlendirilmesidir. Her kamusal müdahale toplumsal ve ekonomik hayata dair belirli bir ihtiyacın karşılanması amacıyla gerçekleştirildiğine göre, bu amacın karşılanmasında kamusal müdahalenin etkisini ve katkısını izlemek ve değerlendirmek gerekir. Bu amaçla yapılacak bir izleme ve değerlendirme için performans bilgisinden yararlanır.

Bir kamusal müdahalenin kısa, orta ve uzun vadeli etkileri vardır. Kamusal müdahalenin etkilerinin derinlemesine analizi için müdahaleyi farklı boyutlarıyla değerlendirmeye imkan sağlayacak kalitede ve sayıda göstergeler kullanılır.

Performans bilgisinden yararlanılarak kamusal müdahalenin amacına uygun gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, hedeflerine ulaşp ulaşmadığı, ne ölçüde ulaştığı, önemi ve güncelliği ile devamlılığı ve gerekliliğinin ne olduğu hususları dışsal faktörlerin etkileri de göz önünde bulundurularak analiz edilir. Bu süreçte gözden geçirme çalışma grubu, performans bilgisinin yanı sıra gözlemler, mülakatlar, odak grupları ve anketler yoluyla müdahalenin etkisine ilişkin bilgi toplayabilir.

Etki değerlendirmesi, etkililik analizinde kullanılan analiz tekniklerinden biridir. Bu analiz tekniğiyle kamusal müdahalenin sonucunda ne tür etkilerin meydana geldiği ölçülür. Bu amaçla nitel ve nicel yöntemler kullanılabilir. Nitel yöntemde; vaka çalışmaları, alan araştırması, anketler gibi veri toplama teknikleriyle elde edilen bilgi ve değerlendirmeler çerçevesinde kamusal müdahalenin etkililiğine ilişkin bir kanaat oluşturulur. Nicel yöntemde ise; kamusal müdahalenin etkililiği, sayısal veriler dikkate alınarak ekonometrik ölçüm teknikleriyle kanıta dayalı olarak analiz edilir.

Kamusal müdahalenin etkisini ölçmeye yönelik nicel verilerin bulunmadığı durumlarda nitel yöntemlerle değerlendirme yapılarak öneriler bu doğrultuda geliştirilmelidir. Sonraki gözden geçirmelerde nicel yöntemlerle değerlendirmelere imkan sağlayacak düzeyde verilerin temini için neler yapılması gerektiği hususunda tavsiyeler sunulmalıdır.

Harcama gözden geçirme sonucunda amaçlanan hedefleri yerine getirmeyen program veya faaliyetler belirlenir ve bunların yeniden düzenlenmesi, bunlara ayrılan kaynakların azaltılması veya sona erdirilmesi gibi alınabilecek olası önlemler incelenir.

Etkililik Analizi Soruları	Açıklama
Kamusal müdahale politika öncelikleriyle belirlenmiş olan hedef kitle ihtiyaç ve beklentilerine ne ölçüde uygundur?	
Kamusal müdahaleden kısa vadede beklenen yararlar nelerdir? Bu yararlar ne düzeyde sağlanmıştır?	
Kamusal müdahaleden orta vadede beklenen yararlar nelerdir? Bu yararlar ne düzeyde sağlanmıştır?	
Kamusal müdahaleden uzun vadede beklenen yararlar nelerdir? Bu yararlar ne düzeyde sağlanmıştır?	
Kamusal müdahalenin hedef kitle dışındaki kesimler üzerindeki öngörülen olumlu ve olumsuz etkileri nedir? Nasıl gerçekleşmiştir?	
Kamusal müdahalenin, bu müdahaleye en çok ihtiyaç duyan kesimler üzerindeki etkisi nedir?	
Kamusal müdahalenin başarısını olumlu ve olumsuz yönde etkileyen dışsal faktörler nelerdir? Nasıl etkilemiştir?	
Kamusal müdahalenin odaklandığı toplumsal ve ekonomik ihtiyacın önemi ve güncelliği nedir? İhtiyaç ne düzeyde varlığını korumaktadır? Kamusal müdahale sonlandırıldığında bunun yararlanıcı ve diğer kesimler üzerinde etkisi ne olur?	
Kamusal müdahalenin etkisiyle bağlantılı olmamasına rağmen gerçekleştirilen girişimler, temin edilen girdiler var mıdır? Neden?	
Kamusal müdahalenin tasarımı ve uygulaması bağlamında iyileştirmeye yönelik reform ihtiyacı var mıdır? Varsa seçenekler neler olabilir?	
Kamusal müdahalenin sonuçlar üzerindeki etkisini artıran tamamlayıcı ya da destekleyici başka kamusal müdahaleler ya da girişimler tavsiye edilebilir mi? Neden?	
Kamusal müdahalenin sonuçlar üzerindeki etkisini ölçmeye yönelik sayısal veriler yeterli midir? Sonraki dönemlerde gerçekleştirilecek gözden geçirmeler için analizlerde kullanılmak üzere üretilmesi gereken veriler neler olabilir?	

2.3.2.2 Etkinlik Analizi

Etkinlik kaynakların belirli bir kamusal müdahale aracılığıyla ulaşılmak istenen çıktı ve sonuçların üretilmesinde ne kadar iyi ve ekonomik kullanıldığının bir ölçütüdür. Genel olarak, kamusal müdahalenin girdilerinin onun çıktı veya sonuçlarına oranını ifade eder. Benzer ve tekrar eden uygulamalar açısından çıktı veya sonucun birim maliyetinin ölçülmesi en faydalı olandır¹⁵.

¹⁵ OMB Circular No. A-11 (2018), Section 200-19.

Etkinlik ve etkililiğin aynı şey olmadığını vurgulamak gerekir. Bir mal veya hizmet etkin bir şekilde üretilbilir ama etkili olmayabilir. Benzer şekilde etkili olabilir, fakat etkin üretilmeyebilir. Örneğin, bir eğitim programı etkin maliyet-çıkıtı oranı üreterek düşük maliyetle çok sayıda mezun verilmesini sağlayabilir. Ancak sınıfın performansı kayda değer bir iyileşme göstermiyorsa söz konusu eğitim etkin, fakat etkili değildir.

Etkinlik analizi, hizmetlerin aynı kalite ve miktarda daha düşük maliyetle nasıl sunulabileceğini değerlendirdiğinden, hizmetlerin üretilmesinde ortaya çıkan operasyonel iş süreçlerine odaklanmaktadır. Bu kapsamda, kamusal müdahaleyi gerçekleştiren tüm idare faaliyetleri gözden geçirilir, etkili bir şekilde ve en düşük maliyetle nasıl sunulabileceği çerçevesinde iş süreçleri analiz edilir. Ayrıca iş süreçlerinin sadeleştirilmesi yoluyla etkinlik kazanımları, yeni iş süreçleri ile maliyetler değerlendirilir.

Diğer taraftan, bir kamusal müdahale sağlanan kaynaklarla temin edilen girdilerin farklı maliyet merkezlerindeki dağılımına da bakılmak suretiyle kamusal müdahaleye ayrılan kaynakların girdiler itibarıyla dağılımının etkin olup olmadığı değerlendirilmelidir. Girdilerin yüksek düzeyde değişken dağılımı, kaynakların etkin dağıtılmadığını gösterir. Bu durumda söz konusu değişkenliğin nedeni belirlenmelidir. Örneğin benzer hizmetlerin sunulduğu hastaneler arasında yapılan kıyaslamada sunulan hizmetlerle doğrudan bir ilişki kurulamamasına rağmen bazı hastanelerde hizmet alımlarının yüksek olması, merkez dışı birimlere ödenek dağıtımının etkin bir şekilde gerçekleştirilmediğini ortaya koyacaktır. Böylelikle çıktı, ürün ya da hizmetlerin miktar ve kalitesiyle bağlantılı olmayan girdilerin ve dolayısıyla bunlara harcanan kaynakların tespit edilmesi suretiyle tasarruf ya da yeniden tahsis seçenekleri oluşturulabilecektir.

Çıktı başına personel gideri ile çıktı başına cari giderlerin, iller ve coğrafi bölgeler arasındaki farklılığı, mevsimsel etkenler de dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Girdi maliyetleri nedeniyle etkinliği daha düşük maliyet merkezleri tespit edildiğinde, girdilerin azaltılmasına yönelik tavsiyeler tasarlanmalı ve sunulmalıdır.

Etkinlik analizlerinde operasyonel (teknik/taktiksel) etkinliğe odaklanılmalıdır. Operasyonel etkinlik, en düşük maliyetle en iyi sonuçların elde edilmesi olarak tanımlanmaktadır. Başka bir bakış açısıyla operasyonel etkinlik kaynakların tahsis edildiği çıktı, ürün ve hizmetlerin üretim maliyetlerinin aşamalı olarak düşürülmesi kapasitesidir. Operasyonel etkinlik, hedeflerin daha iyi nasıl başarılacağı, maliyetlerin nasıl düşürüleceği, idarenin belirli bir faaliyete devam edip etmeyeceğine ilişkin değerlendirmeleri içerir. İstenilen sonucu başarmak için mevcut bir müdahaleyle kullanılan girdiler minimuma indirilebilir veya istenen sonucu daha az maliyetle başarmak üzere farklı kaynak bileşenleriyle farklı bir müdahale kullanılabilir. Harcama gözden geçirme, aynı çıktı düzeyini üretmek için gerçekleşen harcamaları olabilecek yeterli minimum harcama düzeyi ile karşılaştırarak operasyonel etkinliğe katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

Operasyonel etkinlik analizi maliyetlere, girdi karışımlarına, çıktılarına ve sonuçlara bakar. Temel olarak; yararlanıcı memnuniyeti, stratejik sonuçlar, mali performans ve

inovasyon alanlarına ilişkin sorulara odaklanır. Bu kapsamda, kamusal müdahalenin yararlanıcı beklentilerini karşılayacak şekilde tasarlanıp tasarlanmadığı değerlendirilir, harcamaların varsa belirlenmiş maliyet tabanı ile karşılaştırılması, inovasyonun iş süreçleri ve amaçların başarılmasına katkısı ele alınır. İlgili program veya faaliyette girdilere gereğinden fazla harcama yapılıp yapılmadığını değerlendirmek için maliyet verileri kullanılır. Böylelikle, müdahalenin gerçekleştirilmesinde tasarımdan kaynaklı eksiklikler varsa, kamusal müdahaleler amaçlara ulaşmada yetersiz kalıyorsa veya maliyetler tahmin edilenden yüksekse müdahalenin gerekliliği, yeniden tasarlanması veya değiştirilmesi ihtiyacı, etkili bir şekilde ve en düşük maliyetle nasıl sunulabileceği değerlendirilir; kaynakların azaltılması, yeni teknoloji veya iş süreçlerinin nasıl uygulanabileceğine ilişkin tavsiyeler getirilebilir.

Bu kapsamda, devam eden hizmetlerin sunulmasında üretim şekli ve müdahale yöntemi değerlendirilerek operasyonel iş süreçleri ve maliyetler ele alınır. Mevcut müdahaleler için yapılan temel harcamalar ve gerekçeleri ile sapmaların nedenlerinin değerlendirilmesi gerekir. Faaliyetlere ilişkin performans ve maliyet beklenenden sapma gösteriyorsa, bunların nedenleri, alınabilecek düzeltici tedbirler ve tasarruf seçenekleri belirlenmelidir. Bu kapsamda, kaynakların önceliklere göre yeniden tahsis edilmesinde girdilere ve performansa ilişkin göstergeler yol gösterici olacaktır. Öyle ki göstergeler bazı müdahalelere/harcamalara öncelik verilmesine işaret edebilirken, bazı müdahalelerden/harcamalardan vazgeçilmesi gerektiğini gösterebilir.

Suçla mücadeleyle ilişkin harcamaların gözden geçirildiği varsayıldığında etkinlik analizine ilişkin temel sorular şunlar olacaktır: Suçla mücadeleye ilişkin her bir kamusal müdahalenin maliyeti nedir? Bu müdahalelerin başarısı ölçülebilmekte midir? Suçu önlemede hangi müdahale hem daha etkili hem daha düşük maliyetlidir? Başarılı olarak görülen müdahalenin suçla mücadelede diğer müdahalelerden daha etkin olması durumu kanıta dayalı olarak karşılaştırılabilmekte midir? Göreceli olarak daha az etkin müdahalelerin etkinliğinin artırılması için neler tavsiye edilebilir?

Bu şekilde bir analiz belirli bir sonucu sağlamaya yönelik müdahalenin diğer müdahalelerle kıyaslanmasına dayanmaktadır. Aynı sonuca yönelik farklı türden kamusal müdahalelerin etkinliğini kıyaslamak, öncelikle her birinin etkinliğini değerlendirmeyi gerektirmektedir. Bu şekilde bir etkinlik analizi karmaşık olduğu gibi her gözden geçirilen harcama alanı için mümkün olmayabilir. Bunun yerine veri zarflama analizi kullanılmak suretiyle aynı kamusal müdahaleleri yürüten farklı maliyet merkezlerinin etkinliği değerlendirilebilir. Bu değerlendirmelerden hareketle kamusal müdahalenin genel etkinliğine ilişkin bir çerçeve ortaya konulmuş olacaktır.

Veri zarflama analizi, aynı ya da benzer girdiler kullanılarak aynı ya da benzer çıktılar üreten maliyet merkezlerini karşılaştırarak maliyet merkezlerinin her birinde etkinliğin kıyasen ölçülmesine imkan sağlamaktadır. Yukarıda yer verilen örnekle devam edilecek olursa, suçla mücadele kapsamında asayiş uygulamalarının etkinliği iller arasında, aynı ilin ilçeleri arasında kıyaslanmak suretiyle değerlendirilebilecektir. Bu yöntemde, asgari girdi kullanarak azami çıktıyı elde eden maliyet merkezi etkin kabul edilerek, diğer maliyet merkezlerini bununla kıyaslamak suretiyle bir etkinlik

değerlendirmesi yapılır. Benzer şekilde verilere ulaşılması halinde, farklı ülkelerle kıyaslamak suretiyle kamusal müdahalenin etkinliği değerlendirilebilir.

Etkinlik analizi, yapılan harcamalarla elde edilen çıktıların miktarını ve kalitesini değerlendirmeye yönelik bir analiz olması sebebiyle veri zarflama analizi sıklıkla başvurulabilecek bir yöntem olarak görülmektedir. Özellikle kırsal kesimde kamusal müdahalelerden yararlananların sayısının daha düşük ve dolayısıyla çıktı başına maliyetlerin daha yüksek olması nedeniyle bu yöntemle yapılan analizlerde kırsal kesimdeki maliyet merkezlerinin etkinliğinin düşük çıkması kaçınılmaz olacaktır. Böyle bir sonucun işin doğası gereği ortaya çıktığı analistlerin dikkatlerinden kaçmaması gerekir.

Diğer taraftan, analiz sürecinde harcamaların devamlılığı ve gerekliliği; operasyonel iş süreçlerinde çıktı, ürün ve hizmetlerin üretilmesi için gerçekleştirilen işler ve ekonomik sınıflandırma düzeyinde bunların girdi maliyetleri üzerinden değerlendirilir. Bu kapsamda; ilgili iş ve çıktıların gerekliliği sorgulanır, çıktılara ulaşmak için olabilecek asgari harcama düzeyi belirlenerek maliyetleri düşürmek amacıyla ihtiyaç duyulan girdi bileşenlerinin değiştirilmesi veya bazı girdilerden vazgeçilmesinin; bazı işlerin birleştirilmesi, tasarımının değiştirilmesi, sadeleştirilmesi veya vazgeçilmesi yoluyla çıktıların azaltılmasının, böylece girdi bazında yapılan bazı harcamaların öncelikli çıktılara yönlendirilmesinin mümkün olup olmadığı araştırılır.

Bu çerçevede yapılan analiz sonucunda elde edilen veri, bilgi ve bulgular bir arada değerlendirilerek; girdilerin ekonomik kullanımına ilişkin alternatiflerin tasarlanması, bazı çıktı ve girdilerden vazgeçilmesi, çıktı veya girdi bileşenlerinin değiştirilmesi gibi yollarla gözden geçirmenin amacı doğrultusunda sağlanabilecek tasarruflara ilişkin alternatif reform seçenekleri oluşturulur.

Etkinlik Analizi Soruları	Açıklama
Müdahale tamamen veya kısmen gerekli midir?	
Müdahalenin beklenen çıktıları belirlenmiş midir?	
Gerçekleşen çıktılara ilişkin veriler güvenilir midir?	
Çıktılara ulaşmak için gerekli girdi bileşenleri nelerdir?	
Kamusal müdahalede değişiklikler girdilerde değişiklik gerektirmekte midir?	
Girdilerin optimum kullanımı sağlanmakta mıdır?	
Müdahaleye ilişkin standart göstergeler (öğrenci/öğretmen oranı gibi) belirlenmiş midir?	
Girdilerin maliyeti (örneğin bina bakım maliyeti) benzer kamu idareleri veya özel sektörle kıyaslandığında yüksek midir/ne durumdadır?	
Girdilerin maliyeti nispi olarak yüksek/düşük müdür?	
Belirli bir girdi düzeyiyle ulaşılabilecek maksimum çıktı miktarı (etkinlik sınırı) belirlenmiş midir?	
Belirli bir çıktı düzeyi için girdi kullanımı aşırı düzeyde midir?	

Belirli bir düzey girdi kullanıldığında üretilen çıktı yetersiz midir?	
Müdahalenin çıktı miktarı-girdi miktarı oranı nedir?	
Müdahaleler/çıktılar/ekonomik faydalar en düşük maliyetle nasıl sunulabilir?	
Kamusal müdahalenin bütçesi diğer idarelerin benzer program veya faaliyetlerinin bütçelerinden makul bir gerekçe olmaksızın yüksek midir?	
Planlanan bütçe ile gerçekleştirmeler değerlendirildiğinde faaliyetin bütçesi öngörülenden daha yüksek veya az mı harcanmaktadır? Birimler planlanan bütçelerini uygulamada ne kadar başarılıdır, sapmaların nedenlerini açıklayabilmekte midir?	
Verilerin güvenilir, zamanında ve doğru biçimde toplanmasına yönelik diğer bilgi yönetim sistemleriyle bağlantılı iç yönetim sistemleri mevcut mudur?	
Girdilerin etkin dağılımı için gerekli teşvikler (Örneğin, dezavantajlı bölgelere doktorların gitmesini sağlamak gibi) sağlanmış mıdır?	
İş süreçleri analiz edilerek faaliyet alt düzey işlere ayrıldığında ve bunların maliyetleri belirlendiğinde, bazı işlerden vazgeçilmesi, birleştirilmesi veya sadeleştirilmesi yoluyla basitleştirilmiş iş süreçleri önerilebilmekte midir?	
Çıktıların daha düşük maliyetle üretilmesine katkı sağlamak üzere iş süreçlerinin otomasyon sistemlerinden yararlanılarak geliştirilmesi ve basitleştirilmesi amacıyla bilgi teknolojileri analiz edilmiş midir?	
Kamusal müdahaleye ilişkin yasal ve diğer düzenlemeler gözden geçirilerek basitleştirilmiş midir?	
İş süreçleri incelendiğinde, süreç çıktılarında hata ve/veya hizmet tekrarı var mıdır? Bu durum, işin kalitesini etkileyecek düzeyde midir? Yüksek çıkması durumunda süreçlerde nasıl bir iyileştirme önerilebilir?	

2.3.2.3 Analiz Sonuçlarının Raporlanması

Analiz, gözden geçirmenin amacı, hedefleri ve önceden oluşturulan analiz soru setleri çerçevesinde yapılır. Gözden geçirmenin kapsamına ilişkin sunulan bu çerçeveye riayet edilmesi, çalışma gruplarının doğru noktalara odaklanması bakımından önem taşımaktadır. Ayrıca gözden geçirme, görev tanımı belgesinde esasları belirtilen bir inceleme siparişi olması sebebiyle neticede üretilecek raporun siparişe uygun içerik ve nitelikte olması gerekir.

Gözden geçirme sırasında kullanılan veri ve bilgiler, yapılan analiz ve değerlendirmeler ve nihayetinde ulaşılan bulgu ya da bulgular raportör tarafından sistematik olarak not edilir. Notların profesyonel bir yazım dili ile oluşturulması gerek bilgilendirme sunumlarının hazırlanmasını gerek nihai raporun oluşturulmasını kolaylaştırması bakımından önemlidir.

Aşağıda yer verilen formatta her bir analizin sonuçları nota dönüştürülür, bu notlar analiz aşamasının raporlanmasına temel oluşturur.

ANALİZ BAŞLIĞI	
Ölçüt ¹⁶	
Temel soru ya da sorular	
Kullanılan veri ve bilgi	
Analiz	
Değerlendirme	
Bulgu ya da bulgular	

2.3.3 Tasarruf ve Reform Seçeneklerinin Tasarımı

Harcama gözden geçirme faaliyetlerinin neticesinde bir dizi reform seçeneğinin tasarlanması gerekir. Harcama gözden geçirme, etkili bir harcama yönetimi için stratejik önemini bu gereklilikle karşılamaktadır. Yapılan inceleme, analiz ve değerlendirmeler neticesinde tespit edilen hususlarla ilgili olarak harcamaların nasıl azaltılacağına ya da kalitesinin nasıl iyileştirileceğine ilişkin açık, net, uygulanabilir tavsiyeler sunulmalıdır. Bir başka ifadeyle "sürecin sonunda oluşturulacak seçenekler, harcama analizinin sonucu olarak tasarruflar ya da yeniden tahsisleri başarmak için gerekli olan faaliyetlerdir."¹⁷

Kamu maliyesinin kalitesinin artırılması için kullanışlı ve tamamlayıcı bir araç olan gözden geçirme süreciyle geriye dönük olarak yapılan analizlerle politika alanları üzerinde ileriye dönük olarak reformlar üretilmektedir¹⁸.

Oluşturulacak reform seçenekleri bütçe tavanları belirlenirken değerlendirilmek üzere bütçe hazırlık sürecini desteklemelidir.

Gözden geçirme neticesinde analizler ve bulgular ile öneriler arasında açık bağlantı olacak biçimde somut, sonuç odaklı bulgular reform haline getirilmelidir.

Reform tavsiyelerinin taşınması gereken temel özellikler aşağıda sıralanmaktadır:

- Reformlar harcama analizinin yapıldığı alanda yaşanan sorunlu alanlarla ilgili olmalıdır. Sorunu açıkça ifade etmeli ve çözüm için somut öneri getirmelidir.
- Kısa vadede tasarruf seçenekleri sunan reformlar uzun vadede kalıcı iyileştirmeleri de içermelidir.

¹⁶ Analizin yapılmasında esas alınan beş ölçütten biri ya da bir kaçını belirtir.

¹⁷ "Spending Review Manual, Bulgaria", June 2018, worldbank.org

¹⁸ "Performance Budgeting Practices and Procedures: Case Studies", 11th Annual Meeting of the OECD Senior Budget Officials Performance and Results Network, OECD Conference Centre, Paris, 26-27 November 2015, oecd.org.

- Reform önerileri yapıcı olmalı, karşı duruşları asgari seviyeye indirgeyecek yaklaşımla tasarlanmalı ve sunulmalıdır.
- Genel nitelikli önerilerden kaçınılmalı, spesifik öneriler geliştirilmelidir.
- Her bir öneri için maliyet hesaplaması yapılmalıdır. Bu, reformların önceliklendirilmesi için de önem taşımaktadır.
- Uygulama takvimi ile yol haritası belirlenmiş olmalıdır.
- Reform seçenekleri muhakkak bir politikaya dayandırılmalıdır.
- Reform önerilerinin uzun vadeli olası sonuçları değerlendirilmeli, öngörülmediği halde reformun gelecekte harcama artışına yol açma riskleri dikkate alınmalıdır.
- Sunulan reform seçeneklerinin kendi içinde ve aralarında çelişki ve mükerrerlik olmamalıdır.
- Diğer kamusal müdahalelerle etkileşim içinde olup olmadığı analiz edilmelidir.
- Reformu kim ya da kimlerin uygulayacağı hususu açıkça ifade edilmelidir.
- Reform önerileri uzun vadeli büyüme stratejileri ve ikincil politika hedefleri de gözetilerek geliştirilmelidir.
- Savunma-güvenlik, sağlık, eğitim gibi hassas harcama alanlarına ilişkin tasarruf önerileri kısa, orta ve uzun vadeli toplumsal etkileri analiz edilerek üretilmelidir.

Yukarıda yer verilen hususlar ışığında gözden geçirme sürecinin sonunda hazırlanacak raporun sonuç kısmında yer alacak olan reform seçenekleri aşağıda belirtilen hususları içerecek şekilde ve yer verilen formatta tasarlanması beklenmektedir:

- Teklifin gerekçesi (sorun, bulgu),
- Takvim ve yol haritası,
- Yükümlülükler ve sorumlu idareler,
- Önerinin mali etkisi (yüzde ve mutlak değer olarak),
- Öneriden etkilenecek kesimlere etkisinin ne yönde ve ölçekte olacağı,
- Önerinin sosyal, bölgesel veya ekonomik, kısa ve uzun dönem etkilerinin ne yönde ve ölçekte olacağı,
- Beklenen sonuçları.

REFORM BAŞLIĞI ¹⁹	
Tanımı	
Dayandığı bulgu	
Gerekçesi	
Düzenleme gereksinimi	
Sorumlu idare	

¹⁹ Formun tasarımında, "Spending Review Manual, Bulgaria" adlı kaynaktan esinlenilmiştir. Reform başlığı, önerilen reformun açık, anlaşılır ve mesaj içerikli ifadesidir.

Uygulama takvimi	
Öneriden etkilenecek kesimler ve olası etkileri	
Önerinin maliyeti (cari yıl, sonraki üç yıl ve uzun dönem)	
Tasarruf etkisi (cari yıl, sonraki üç yıl ve uzun dönem)	
Beklenen sonuçları	
Sosyal ve politik riskleri	

Önerinin maliyeti ile tasarruf etkisi, kısa, orta ve uzun dönemli olarak cari fiyatlar üzerinden raporlanmalıdır. Bu amaçla tasarlanan form, örnekleme yoluyla aşağıda paylaşılmıştır. (t) cari yılı ifade etmek üzere kullanılmıştır. Forma; harcama ve varsa vergi harcaması verileri, önceki yıllar için gerçekleşme, cari yıl ve sonraki yıllar için çalışma gruplarınca yapılacak tahmini yansıtılır. Girdi maliyetlerinde değişiklik olmayacağı varsayılarak, cari yılı takip eden yıllar için harcama, vergi harcaması ve toplam harcama tahminlerinde cari yıl tahmini esas alınır.

Cari yıl ve sonraki her bir yıl için ayrı tahmin yapılır, (+5) yıl için beş yıllık tahmin kümülatif olarak gösterilir. Formda yer verilen örnekte, cari yılı takip eden yıllarda, çıktılarda bir değişiklik öngörülmediği varsayılarak cari yıl tahmini kullanılmıştır. Ek maliyet, reformun uygulamaya konulması halinde, yapılacak ilave harcama tutarını; tasarruf etkisi ise reformun uygulamaya konulması halinde harcamalarda meydana gelmesi beklenen azalış tutarını ifade eder. Hesaplamalarda kullanılan değişkenler, dayandığı varsayımlar ve hesaplama yöntemi tereddüde yer vermeyecek bir netlikte açıklanmalıdır.

	(t-2) Yılı	(t-1) Yılı	(t) Yılı	(t+1) Yılı	(t+2) Yılı	(t+3) Yılı	+5 Yıl
Harcama	100	110	120	120	120	120	600
Vergi Harcaması	10	11	12	12	12	12	60
Toplam Harcama	110	121	132	132	132	132	660
Ek Maliyet	Gider		5	25	35	0	0
	Vergi Harcaması		0	2	5	5	25
Tasarruf Etkisi	Gider		0	-15	-25	-25	-125
	Vergi Harcaması		0	0	-10	-15	-75
Net Etki			5	12	5	-35	-175

Bu form her bir reform seçeneği için ayrı oluşturulacaktır. Birbiriyle bağlantılı reform önerilerinde her bir reform önerisine ilişkin olarak form doldurulacak olmakla birlikte, nihayetinde bağlantılı reform önerilerinin etkilerinin kümülatif olarak gösterimi için ayrıca bir form daha düzenlenmesi gerekecektir.

Harcama gözden geçirme sürecinin sonunda analizi yapılan alandaki sorunlu kısımlara ilişkin üretilecek reform seçeneklerinin, tasarruf ya da yeniden tahsislerin geliştirilmesine rehberlik etmesi için nihai şekli verilmeden önce genel bir değerlendirmeye tabi tutulması gerekir. Bu şu anlama gelmektedir; çalışma grupları reform seçeneklerine ilişkin nihai kararını vermeden önce, her bir reform seçeneğiyle ilgili olarak hangi sorununun çözümüne yönelik olarak önerildiği, hangi bulguya dayandığı, önerinin sorunun çözümünde ne kadar etkili olabileceği, maliyet-etkin olup olmadığı ve uygulanabilirliği gözden geçirilmelidir. Bu değerlendirmede önerilerin, analizi yapılan alanda yaşanan sorunlarla ilgili, spesifik, sosyal, politik ve idari bağlamda uygulanabilir, sonuç odaklı olup olmadıkları gözetilmelidir.

Her bir analiz sürecinde üretilecek reform seçenekleri için sayı sınırlaması getirilmeli ve bunlar da kendi aralarında önceliklendirilmelidir.

Gözden geçirme sürecinin sonunda oluşturulan reform seçenekleri değerlendirilirken aşağıdaki hususlar göz önünde bulundurulmalıdır.

- Reformların politik önceliklerle uyumu,
- Reformların uygulanabilirliği,
- Reformların bütçe üzerindeki etkisi,
- Reformların toplum üzerindeki etkisi,
- Reformların sosyal ve politik riskleri,
- İdarenin reformu uygulama kapasitesi,
- İdarenin aynı anda birden fazla reformu uygulama kapasitesi.

Gözden geçirme süreleri sıkı ve süreliyen reformların hayata geçirilip uygulanması zaman alan süreçlerdir. Bu husus da reform önerilerine karar verme aşamasında yapılacak değerlendirmelerde dikkate alınmalıdır.

2.3.4 Raporlama

Raporlama, harcama gözden geçirme faaliyetleri açısından özel bir öneme sahiptir. Raporun hazırlanması ayrı bir süreç ve emek gerektirmektedir. Ancak, raporların toplantı notları ve analizler ile reform başlıklarına dayalı olarak oluşturulması halinde, rapor yazım sürecinde yeniden en başa dönülmesine gerek kalmayacak, veri, bilgi kaybı önlenilecek, görüşlerin rapora yansıtılmaması riski ortadan kalkacaktır. Ayrıca rapor yazım sürecinin daha kısa sürede ve az emekle gerçekleştirilmesi sağlanabilecektir.

Gözden geçirme çalışma gruplarınca üretilecek raporların ortak bir yapı ve formatta üretilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda raporlama kısmında aşağıdaki hususlar göz önünde bulundurulmalıdır:

- Yazımda açık ve anlaşılır bir dil kullanılmalı, bulgular ve reform önerileri imaj ve mesaj içerikli, yönlendirici ve özendirici bir şekilde sunulmalıdır.
- Gerek analizlerde gerek önerilerde genellemelerden azami düzeyde kaçınılmalıdır.
- Varsayımlar açıkça ifade edilmelidir.
- Bütüncül bir yapıyla anlatılmalı, harcama konusunu kapsayıcı ve kavrayıcı bir çerçeve sunulmalıdır.
- Yapılan analiz ile sonuçlar arasında tutarlılık gözetilmelidir.
- Tekrarlardan ve çelişkilerden kaçınılmalıdır.
- Reformların kısa, orta ve uzun vadeli etkilerine yer verilmelidir.
- Önerilen reformları destekleyen argümanlar sistematik olarak sunulmalıdır.
- Reformları kimlerin uygulayacağı belirtilmelidir.
- Çalışma grubunun çıktılarıyla eş zamanlı bir rapor yazım süreci tasarlanmalı ve yürütülmelidir.

Ayrıca, gözden geçirme raporlarında yer verilen reform önerilerinden herhangi birinin istenilirliliği konusunda çalışma grupları yorumda bulunmamalıdır. Bu seçeneklerin karara bağlanması politik bir tercihtir ve ilgili karar mercilerine bırakılmalıdır.

Bu kapsamda raporların aşağıdaki başlıkları içerecek şekilde kısa, öz, basit ve açık ifadeler kullanılarak hazırlanması beklenmektedir.

RAPOR FORMATI
Yönetici Özeti
İçerik Tablosu
Harcama Alanına Genel Bir Bakış
Gözden Geçirme Sırasında Karşılaşılan Problemler
Analizlerin Genel Çerçevesi
Analizler ve Bulgular
Reform Seçenekleri ve Tavsiyeler

Hazırlanan rapor, rapor yazım teknikleri ve bu Rehbere uygunluk bakımından yürütme kurulunca incelenir, varsa değişiklik ihtiyaçları nedenleriyle birlikte çalışma grubuna iletilir. Çalışma grubu tarafından nihai şekli verilen rapor, yürütme kurulunca yönlendirme kuruluna sunulur.

2.4 Adım 4: Reform Seçeneklerinin Uygulanabilirliğinin Değerlendirilmesi

Yönlendirme kurulları çalışma gruplarının faaliyetlerini düzenli olarak izler ve değerlendirir. Bu izleme ve değerlendirme, yürütme kurulunca yapılan periyodik raporlamalara dayalı olarak gerçekleştirilir. Nihai aşamada yönlendirme kurulu raporun

bütününü, yapılan analizleri ve elde edilen bulguları, bu bulgulara dayalı olarak tasarlanan reform önerilerini değerlendirir.

Önerilerin uygulanabilirliğinin yönlendirme kurulunca detaylı değerlendirilmesi özel bir önem taşımaktadır. Bu değerlendirme sırasında, aşağıdaki hususlar göz önünde bulundurulmalıdır:

- Analizler ve ulaşılan bulgular yeterli ve kabul edilebilir düzeyde mi?
- Reform seçenekleri politika öncelikleriyle uyumlu mu?
- Tespit edilen sorunlu alanlara çözüm üretiyor mu?
- Reformların kaynak gereksinimi makul mu?
- Reformları uygulayacak kurum ya da kurumların kapasiteleri yeterli mi?
- Sosyal ve politik riskler göz önünde bulundurulmuş mu ve bunları yönetmek için yapılan tavsiyeler yeterli mi?
- Reformlar sosyal, ekonomik ve diğer yönler itibarıyla uygulanabilir mi?

2.5 Adım 5: Reformların Karara Bağlanması ve Uygulanması

Bu adım, hangi tasarruf tedbirlerinin/yeniden tahsislerin uygulanacağına karar verildiği aşamadır. Bu aşamada süreç bütünüyle reform önerilerinin değerlendirilmesi çerçevesinde ilerler. Yönlendirme kurulu tarafından değerlendirilerek uygun bulunan öneriler, Hazine ve Maliye Bakanına ve ilgili Bakanlara sunulur. Hazine ve Maliye Bakanı tarafından uygun görülen reform önerileri ilgili bakanların da katılımıyla Ekonomi Koordinasyon Kuruluna ve nihai karar için Cumhurbaşkanlığı Kabinesine sunulur. Bu aşamanın OVP hazırlık çalışmalarına yetiştirilmek üzere en geç Ağustos ayı sonu itibarıyla tamamlanması gerekmektedir.

Harcama gözden geçirmenin genel sonuçları ve uygulanmasına karar verilen reformlar hakkında kamuoyunu bilgilendirmeye Hazine ve Maliye Bakanlığı yetkilidir.

2.6 Adım 6: Uygulamanın İzlenmesi, Değerlendirilmesi ve Raporlanması

İzleme ve değerlendirmenin amacı, harcama gözden geçirme süreci sonunda kararlaştırılan reformların önceden belirlenmiş hedeflere ulaşma yönünde kaydettiği ilerlemeyi ölçmek, değerlendirmek ve iyileştirmektir. İzlemeyle hedeflere ulaşma yönünde nerede olduğu ve bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı bilgisi sağlanırken, değerlendirme ile hedeflere ulaşma yönünde gösterilen performansın düzeyi ve bunun ardında yatan nedenler hakkında kanıta dayalı bulgular üretilmesi sağlanır.

İzleme, uygulanmasına karar verilen bir reform önerisinin hazırlık ve uygulama süreci ile uygulama sonrasına ilişkin olarak önceden belirlenmiş hedeflere ulaşma ve ilerleme derecesi hakkında yönetime ve paydaşlara bilgi sağlamak üzere sistematik ve düzenli veri toplanması, durumun saptanması ve raporlanması sürecidir.

Değerlendirme, uygulanmasına karar verilen bir reform önerisinin hazırlık ve uygulama süreci ile uygulama sonrasına ilişkin olarak izleme neticesinde elde edilen

veriler de kullanılmak suretiyle reformun performansının objektif bir yaklaşımla analiz edilmesi ve raporlanmasıdır.

İzleme aktivitelerine başlamadan önce hangi tip verilere ihtiyaç duyulduğunun, verileri kimin, ne zaman ve nasıl toplayacağını belirlemek önem arz etmektedir. İzleme sisteminin kapsamlı, dengeli, tekrar etmeyen, zamanlı ve ulaşılabilir veriler üretecek şekilde tasarlanması gerekmektedir.

Değerlendirmenin ise istenilen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığının anlaşılması amacıyla uygulanması ve reformun değeri ve yarattığı etki hakkında bilgi verirken ileriye dönük öneriler sunması gerekmektedir.

İzleme ve değerlendirme her bir reformun uygulanmasına yönelik olarak, ilgili idare²⁰ ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir. İlgili idare reformun uygulamaya konmasıyla bağlantılı olarak, sorumlulukların ve idareden beklenen çıktı ve sonuçların takibi, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ulusal düzeyde paydaşların bilgilendirilmesi amacıyla izleme ve değerlendirme yapar. Hazine ve Maliye Bakanlığı ise genelde harcama gözden geçirme faaliyetlerinin etkinliğinin sağlanması, özeldde ise reformun başarı düzeyinin takibi ve buna ilişkin olarak EKK'nın, Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin ve kamuoyunun bilgilendirilmesi amacıyla izleme ve değerlendirme yapar.

İzleme ve değerlendirme faaliyetlerine reformun uygulanmasına karar verildiği tarihi takip eden ayda başlanır ve bu faaliyetler ilgili idarece eylem düzeyinde, Hazine ve Maliye Bakanlığınca reform düzeyinde yürütülür.

İzleme ve değerlendirme çok taraflı, farklı unsurları içeren karmaşık bir süreçtir, dolayısıyla planlanması gerekir. Öncelikle reformun ilerleme ve başarı düzeyinin takip edilmesi ve değerlendirilmesi amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığınca nicel ve nitel performans göstergeleri ile bunların kısa, orta ve uzun vadeli hedefleri belirlenir. Daha sonra eylem düzeyinde idarelerce gerçekleştirilecek izlemenin kapsamı ve içeriği planlanır. Buna göre izleme ve değerlendirme faaliyetleri Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından ilgili idarelerin görüşleri de alınarak hazırlanan Reform Eylem Takip Planı çerçevesinde yürütülür. Reform Eylem Takip Planı; her bir eylem için uygulama takvimini, ilgili idareyi, irtibatı sağlayacak personeli, kurum koordinatörünü, raporlama yükümlülüğünü, performans göstergelerini ve kısa, orta ve uzun vadeli hedeflerini, uygulamaya ilişkin zorluk ve riskler ile uygulama durumuna ilişkin kısa bir değerlendirmeyi içerir.

İlgili idarece yapılacak bu değerlendirme, eyleme ait performans düzeyi dikkate alınarak raporlama periyodunda eylemin uygulama durumuna ilişkin bir analiz olup; eylemin öngörülen zaman ve kapsamda uygulanıp uygulanmadığı, bu süreçte beklenmedik etki/sorunların ortaya çıkıp çıkmadığı, eylemin diğer eylemlere ve reformun başarı düzeyine etkisi, eylemin sürdürülebilir olup olmadığı hususları ile varsa sapmaların nedenlerini de içerecek şekilde yapılır.

²⁰ İlgili idare, izleme ve değerlendirmenin gerçekleştirilmesi bakımından bir reformun uygulamaya konulmasına ilişkin olarak herhangi bir eylemi gerçekleştirmekten sorumlu kamu kurumu ve kuruluşudur.

Reform Eylem Takip Planında aksi bir durum belirtilmediği sürece ilgili idare tarafından söz konusu Plan çerçevesinde 3'er aylık periyotlarla Hazine ve Maliye Bakanlığına raporlama yapılır. Bu raporlar Hazine ve Maliye Bakanlığınca yapılacak izleme ve değerlendirmeye temel oluşturur.

Bu değerlendirme esas itibarıyla reformun uygulama sırasındaki performansının analiz ederek geliştirilmesini ve iyi performansın sürdürülmesini destekler. Ayrıca başarı ya da başarısızlığa neden olan faktörlerin belirlenmesi, sonuçların ve etkilerin sürdürülebilirliğinin değerlendirilmesi ve sonraki reformlara deneyim sunacak derslerin çıkarılmasını sağlar.

Diğer taraftan, harcama gözden geçirmeler sonucunda hayata geçirilen reformların kamu kaynaklarının kullanımında ve yeniden dağıtımında yaratacağı farklılıkların kamuoyu tarafından doğru anlaşılması ve kabul görmesi reformların başarısı için kritik önemi haizdir. Reformların izlenmesi ve değerlendirilmesi, kamusal müdahalenin çeşitli unsurlarında değişikliğe yol açan yeni tasarımlarla ilgili olarak dezenformasyona mahal vermeksizin ilgili toplum kesimlerinin kanıta dayalı olarak bilgilendirilmesini, reformların doğru anlaşılmasını ve kolektif faydanın görünürlüğünü sağlayarak güçlü bir kamuoyu desteği oluşturacaktır.

REFORM EYLEM TAKİP PLANI

Gözden geçirilen harcama alanı									
Kararlaştırılan reform önerisi									
Reformun dayandığı analiz ve bulgular									
Planlanan eylem									
İlgili idare/sorumlu birim	Kurum koordinatörü	İrtibat sağlanacak personel	İzleme başlangıç tarihi				Raporlama periyodu		
Uygulama takvimi									
Hedefler ve göstergeler		T-1	1ç	2ç	3ç	4ç	+3 yıl	+5 yıl	Genel Toplam
Gösterge 1:	Hedef								
	Gerçekleşme								
Gösterge 2:	Hedef								
	Gerçekleşme								
Gösterge 3:	Hedef								
	Gerçekleşme								
Riskler									

EYLEMİN İLERLEME DURUMUNA İLİŞKİN AÇIKLAMALAR

3. ROLLER VE SORUMLULUKLAR

Bu bölümde, harcama gözden geçirme sürecinde yer alan aktörler ile rol ve sorumlulukları açıklanacaktır.

Daha önce de ifade edildiği üzere, harcama gözden geçirme sürecinin yürütülmesinde sağlam bir politik yönlendirme ve gözetim, sürecin başarısı için kritik öneme sahiptir.

Gözden geçirilecek harcama konuları, gözden geçirmenin amaçları ve süresi ile nasıl yürütüleceğine ilişkin hususları içeren kararlılık beyanı, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır, Bakanlık Makamının onayıyla yürürlüğe konulur ve ilgili taraflara iletilir. Bu onay çerçevesinde her bir gözden geçirme konusu için yönlendirme kurulu ve çalışma grubu oluşturulur.

Yönlendirme kurulları, Hazine ve Maliye Bakanlığı ilgili Bakan Yardımcısının Başkanlığında Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile gözden geçirme konusu itibarıyla ilgili idarelerin üst düzey temsilcilerinin katılımıyla teşekkül eder. Yönlendirme kurulu, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan görev tanımı belgesini değerlendirir ve karara bağlar. Görev tanımı belgesi, gözden geçirmenin amacı, hedefleri, kapsamı, perspektifi, takvimi, çalışma gruplarının yapısı, çalışmanın esasları, cevap aranacak temel sorular, gözden geçirmenin kritik aşamalarını içerecek şekilde düzenlenir.

Çalışma grupları, gözden geçirme faaliyetlerini yönlendirme kurulunun kontrol ve gözetiminde ve görev tanımı belgesi çerçevesinde gerçekleştirir.

Çalışma grupları, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile ilgili kamu idaresinin yönetici ve uzmanlarından teşekkül eder. Çalışma grubu üyeleri, harcama gözden geçirmenin konusu itibarıyla uzmanlığıyla kurum içinde tezahür etmiş personelden oluşturulur. Gözden geçirme çalışmalarını koordine etmek üzere, her bir çalışma grubu için Hazine ve Maliye Bakanlığınca en az Genel Müdür Yardımcısı düzeyinde bir koordinatör belirlenir. Koordinatör, toplantıları planlar, çalışma grubu üyeleri arasında sorumlulukları dağıtır, gözden geçirmelerin görev tanımında belirtilen esaslara ve takvime uygun olarak yürütülmesini sağlar.

Tasarruf seçeneklerinin oluşturulması ve yeniden tahsis kararlarına temel oluşturacak önerilerin geliştirilmesi açısından kurumsal ve kişisel görüşlerin rahat ifade edilebilmesinin sağlandığı çalışma ortamı oluşturmak çalışma grubu koordinatörünün sorumluluğundadır. Gözden geçirme çalışmaları her fikir değerlidir mantığıyla yürütülmelidir. Çalışmalar sırasında gündeme getirilen fikirlerle ilgili olarak koordinatör dahil herhangi bir üyenin veto hakkı yoktur. Dolayısıyla marjinal olanlar da dahil olmak üzere üyelerin konuya ilişkin her türlü görüşleri dinlenir, değerlendirilir ve not edilir.

Çalışma grubu harcama alanına ilişkin incelemelerini yaparak, öneriler geliştirir ve gözden geçirme raporunu hazırlar. Çalışma grubu üyeleri, koordinatör tarafından verilen görevleri yerine getirir, analiz ve değerlendirmeler için ihtiyaç duyulan her türlü veri, bilgi ve belgeyi çalışma grubu ile paylaşır.

Harcama gözden geçirme sürecinin planlanması, koordinasyonu ve yürütülmesi sürecinde çalışma gruplarına yol göstermek, yönlendirme kurulu ile çalışma grupları arasında iletişimi sağlamak amacıyla yürütme kurulu oluşturulur. Yürütme kurulu, Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürü başkanlığında, söz konusu Genel Müdürlüğün harcama gözden geçirme faaliyetlerine katılan personeli arasından başkanca seçilenlerden teşekkül eder. Yürütme kurulu, gözden geçirme sürecindeki ilerlemeyi izler, sürecin sağlıklı bir şekilde yürütülmesine ilişkin önlemleri alır, çalışma grubunun çıktılarını değerlendirir ve varsa değişiklik ihtiyaçları nedenleriyle birlikte çalışma grubuna iletir, periyodik olarak yönlendirme kuruluna raporlar.

Harcama gözden geçirme çalışma grupları tarafından hazırlanan rapor taslağı, öncelikle yürütme kurulunda değerlendirilir. Değerlendirme neticesinde tespit edilen hususlar, çalışma gruplarına iletir. Nihai raporda yer verilen reform önerileri yürütme kurulu tarafından yönlendirme kurulu ile paylaşılır. Yönlendirme kurulu tarafından değerlendirilen reform önerileri, Hazine ve Maliye Bakanı ile ilgili Bakanların değerlendirmesine sunulur. Hazine ve Maliye Bakanı tarafından uygun görülmesi halinde, reform önerileri Ekonomi Koordinasyon Kuruluna ve nihai karar için Cumhurbaşkanlığı Kabinesine sunulur.

Gözden geçirme neticesinde kararlaştırılan reformların uygulama süreci; eylem düzeyinde ilgili idareler tarafından, reform düzeyinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından izlenir ve değerlendirilir.

4. HARCAMA GÖZDEN GEÇİRMENİN BÜTÇE SÜRECİNE ENTEGRASYONU

Harcama gözden geçirmeye ilişkin deneyimler, bu yöntemin başarılı olabilmesi için gözden geçirme sonuçlarının çok yıllık bütçe çerçevesinin ve bütçeleme sürecinin bir parçası olması gerektiğini göstermektedir. Tasarruf sağlanması ve yeniden tahsis doğal olarak bütçe hazırlık süreciyle bir entegrasyon gerektirir. Böylelikle kaynak tahsis etkinliği ve toplam harcama düzeyinin kontrolü hususlarında gelişme sağlanmasına imkan tanınır. Zira harcamalarda kesinti yapılması veya yeni öncelikler için mali alan yaratılması gibi makroekonomik hedeflere göre harcama gözden geçirmenin kapsamı belirlenmektedir.

Bütçe sürecinde özellikle devam eden harcamalar (baz harcamalar) rutin olarak bütçede yer almaya devam eder ve bu harcamaların etkinliği ve etkililiğinin bütçe hazırlık döngüsü içerisinde değerlendirmesi sınırlı düzeyde kalır. Bu durum bütçenin mevcut harcamalar ve yeni eklenen taleplerle birlikte sürekli artan bir eğilim izlemesine yol açar. Harcama gözden geçirmeleri mevcut harcamaların sistematik olarak değerlendirilmesini sağlayarak bütçeleme sürecinin etkinliğinin artırılmasını destekler.

Bütçe süreci ile harcama gözden geçirme süreci arasında güçlü bir ilişki vardır. Bütçe süreci ve harcama gözden geçirmeleri birbirleri için girdi üretir. Bütçe tahmin verileri, maliyetlere ilişkin veriler, bütçe gerçekleştirmeleri ve bu gerçekleştirmelere ilişkin tespit edilen sorunlu alanlar harcama gözden geçirme faaliyetlerinin planlanması ve yürütülmesine katkı sağlar. Benzer şekilde harcama gözden geçirme sürecinde belirlenen tasarruf ve harcamaların kalitesinin iyileştirilmesine ilişkin seçenekler orta vadeli harcama çerçevesi kapsamında tavanların belirlenmesine temel oluşturur. Bu sebeple harcama gözden geçirme sürecinin zamanlamasının bütçe hazırlık takvimiyle uyumlaştırılması, gözden geçirme sonuçlarının bütçe sürecinde kullanılması için önemlidir.

Bu çerçevede, Rehberde öngörülen harcama gözden geçirme adımları ve süreler, orta vadeli program ve bütçe hazırlık çalışmaları ile uyumlu olacak şekilde belirlenmiştir.

EK 1: VERİLERİN OLUŞTURULMASI VE VERİ TOPLAMA TEKNİKLERİ

Harcama gözden geçirmelerde kullanılacak temel veriler, harcamanın farklı yönlerinin incelenmesini sağlayacak çerçevede olmalıdır. Bu çerçeveyi, görev tanımı belgesinde yer verilen gözden geçirmenin amacı, hedefleri ve incelemenin kapsamını ve içeriğini oluşturan analiz soru seti belirler. Görev tanımında oluşturulan gözden geçirme çerçevesinin dışına çıkılmasına yol açabilecek veriler kapsam dışında tutularak, incelemenin odağının korunması sağlanmalıdır. İncelemenin odağı; ekonomiklik, etkinlik, etkililik, ilgililik, eşitlik/hakkaniyet ölçütlerinden birini, birkaçını ya da tamamını kapsayan bir incelemeyi gerektirir. Bu sebeple, gözden geçirme çerçevesinin işaret ettiği bu ölçütlere uygun verilerin toplanması, işlenmesi, gerektiğinde veri temizliği yapılarak, analiz edilmeye uygun hale getirilmesi gerekir.

Analizlere girdi sağlayacak temel veriler göstergelerdir. Performans göstergesi, ölçütü, kriteri şeklinde farklı kullanımları bulunan göstergelerin kaynağı üst politika belgeleri, ulusal veriler, idarelerin politika belgeleri, faaliyet raporları olabilir.

Harcama alanının tanımlanması sırasında çalışma grupları, gözden geçirmenin çerçevesi doğrultusunda hangi göstergelere ihtiyaç duyulacağına ilişkin bir ön çalışma yürütür, bunların gözden geçirmenin çerçevesiyle ilgililiğini ve duyarlılığını kontrol eder. Sonrasında bu verilerin ulaşılabilirliği değerlendirilir, kimler tarafından temin edileceğine karar verilir.

Bununla birlikte, bazı harcama alanlarında kamusal müdahalenin başarısı, toplumsal ve ekonomik etkileri hakkında kapsamlı bir analiz için yeterli kanıtlara ulaşamadığı durumlarla karşılaşılabilir. Bu gibi durumlarda çalışma gruplarının, gözden geçirmenin kalitesine doğrudan etki edebilecek kanıtların sağlanması amacıyla veri toplama araçlarını kullanması gerekecektir. Bunlar genel olarak; anket, odak grup çalışması, mülakat, vaka çalışması ve saha ziyaretleridir.

Bu kısımda, öncelikle göstergelerin özellikleri ve türleri hakkında bilgi verilecek ve ardından veri toplama araçlarının genel çerçevesi Rehber yararlanıcılarıyla paylaşılacaktır.

1. Göstergelerin Özellikleri ve Türleri

Göstergeler, müdahale sonucunda gerçekleşen değişiklikleri gözlemlemek ve hedeflenen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığını analiz etmek için kullanılan nicel veya nitel değişkenlerdir. Harcama gözden geçirmelerinin önemli bir girdisidir. Gözden geçirme sürecinde, başlangıç durumu temel alınarak kamusal müdahalenin yarattığı değişim, göstergeler üzerinden incelenir ve hedeflenen değer ile farkın ne olduğuna bakılır.

Bu nedenle incelenen harcama alanıyla ilgili olarak kullanılacak girdi, çıktı, sonuç ve etki göstergelerini iyi tespit etmek önemlidir. Aynı zamanda doğru göstergelerin oluşturulması, inceleme hedeflerine ulaşmak için hangi alanda verilere

ihtiyaç duyulduğunun tespiti için de fayda sağlar. Bu sayede eksik bilgiler/veriler ilgili araçlar ile zamanında toplanabilir.

Göstergeler, nicel veya nitel olarak belirlenir. Nicel göstergeler sayısal olarak hesaplanabilir sayı, yüzde ve oran gibi değerleri ölçen göstergeler olarak ifade edilir. Nitel göstergeler ise kalite, görüş, algı üzerine oluşturulan yargıya ilişkin sözel göstergelerdir. Nicel ve nitel göstergeler birbirleriyle ilişkilidir. Göstergelerden yüksek seviyede fayda sağlayabilmek adına, nicel ve nitel göstergelerin dengeli bir sayıda belirlenmesi ve birlikte kullanılması önemlidir. Engelli eğitim destek uygulaması için oluşturulmuş nicel ve nitel gösterge örnekleri tabloda paylaşılmaktadır.

Nicel Göstergeler	Nitel Göstergeler
<p>Girdi düzeyinde: Yararlanıcı başına destek tutarı.</p> <p>Süreç düzeyinde: Taleplerin değerlendirilme maliyeti, değerlendirilme süresi.</p> <p>Çıktı düzeyinde: Yararlanan birey sayısı.</p> <p>Sonuç düzeyinde: Engelli bireylerin istihdama katılım oranı.</p> <p>Etki düzeyinde: Engelli bireylerin ve ailelerinin gelirlerindeki değişim.</p>	<p>Girdi düzeyinde: Özel eğitim okullarında personelin eğitim düzeyi.</p> <p>Süreç düzeyinde: MEB, Sağlık Bakanlığı ile özel eğitim okulları arasında eşgüdüm.</p> <p>Çıktı düzeyinde: MEB denetim faaliyetlerinin sonuçları.</p> <p>Sonuç düzeyinde: Özel eğitim katılan bireylerin genel durumuna ilişkin RAM değerlendirmesi.</p> <p>Etki düzeyinde: Engelli birey ve ailelerinin özel eğitim destek uygulamasından memnuniyet düzeyi.</p>

Girdi, süreç, çıktı, sonuç ve etki göstergeleri tekli ya da çoklu göstergeler olabilir. Tekli göstergeler, tek bir değişkene bağlı olan kavramları gözlemlemeye olanak sağlar. Örneğin yararlanıcı başına destek tutarı tekli bir çıktı göstergesi ve engelli bireylerin istihdama katılım oranı çoklu bir sonuç göstergesidir. Müdahale sonucunda gerçekleşen değişiklikleri gözlemek için tekli göstergenin yeterli olmadığı durumlarda çoklu göstergeler kullanılır. Çoklu göstergeler, birden fazla tekli göstergenin matematiksel kombinasyonudur. Çoklu göstergeler, tekli göstergelerin bir teknik çerçeveye dayandırılması ile ağırlıklandırılarak bir araya getirilmesi ile oluşturulurlar. Yani çoklu göstergeler birden fazla değişkene bağlı olarak tanımlanır.

Çoklu göstergeler, harcama incelemeleri için analistlere daha bütüncül ve geniş bir bakış açısı sunar. Destek tutarı, bireysel eğitimlere katılan kişi sayısı, grup eğitimlerine katılan kişi sayısı, istihdam edilen engelli birey sayısı şeklinde dört adet tekli gösterge yerine engelli eğitim destek uygulamasının etkililiğini değerlendirmek üzere "bireysel eğitim desteğinden yararlanan engellilerin istihdama katılım oranı" şeklinde belirlenmiş çoklu bir gösterge kapsamlı bir çerçeve sunacaktır.

Çoklu göstergelerin oluşturulması süreci şu şekilde özetlenebilir²¹:

²¹ OECD, 2008. Handbook on Constructing Composite Indicators, oecd.org

▪ **Kuramsal Çerçeve:** Tekli göstergelerin gözlemlenmek istenen kavramın boyutlarını ve yapısını yansıtacak şekilde seçilmesi ve ağırlıklandırılarak birleştirilmesi için kuramsal bir çerçeve belirlenmelidir.

▪ **Veri Seçimi:** Çoklu göstergeleri oluşturan tekli göstergeler belirlenirken; politik açıdan ilgililik, anlaşılabilirlik, doğrulanabilirlik ve erişilebilirlik göz önünde bulundurulmalıdır.

▪ **Korelasyon Analizi:** Çoklu göstergeleri oluşturan tekli göstergeler belirlenirken, bu göstergelerin birbirleri ile ilişkileri de göz önünde bulundurulmalıdır. Birbirleri ile yakından ilişkili (yüksek korelasyona sahip) tekli göstergeler birlikte kullanılmamalıdır.

▪ **Verinin İşlenmesi:** Tekli göstergeler karşılaştırılabilir hale getirilmelidir (toplam harcamanın kişi sayısına bölünerek kişi başına düşen harcamanın bulunması vb.).

▪ **Veri Normalizasyonu:** Göstergeler karşılaştırma yapılabilmesi için normalize edilmelidir. Normalizasyon işlemi için sıralama, standardizasyon, minimum ve maksimum değerlerin belirlenmesi, kategorizasyon gibi birçok farklı yöntem mevcuttur.

▪ **Ağırlıklandırma ve Birleştirme:** Tekli göstergeler ilk aşamada belirlenen kuramsal çerçeve kapsamında ağırlıklandırılmalı ve birleştirilmelidir. Bu ağırlıklandırma hedefe uzaklık, kamuoyu görüşü, bütçe dağılımı, analitik hiyerarşi süreci gibi yöntemlere göre belirlenebilir.

▪ **Doğruluk ve Duyarlılık Analizi:** Çoklu göstergenin doğruluğunu (veri normalizasyonu, aykırı değerlerin çıkarılması, ağırlıklandırma ve birleştirme yöntemleri açısından) ölçümlemek için analizler yapılmalıdır.

▪ **Şeffaflığın Sağlanması:** Çoklu göstergeler şeffaf olmalıdır; kendisini oluşturan tekli göstergelere ve değişkenlere ayrıştırılmaya elverişli olmalıdır.

▪ **Sunum ve Görsellik:** Çoklu göstergeler çeşitli şekillerde sunulabilir yani ifade edilebilir ve görselleştirilebilir. Sunum şekilleri çoklu göstergelerin nasıl yorumlanacağını etkileyebileceğinden uygun şekilde görselleştirilmelidir.

İyi belirlenmiş göstergelerin belirli bileşenlere sahip olması beklenir. Bunlar aşağıda dokuz bileşende özetlenmiştir.

▪ Başlık, göstergenin ismidir.
▪ Açıklama, göstergenin nasıl hesaplandığını ve ne ifade ettiğini gösterir.

▪ Başlangıç değeri, ilerlemenin gösteriminde temel alınacak ulaşılabilen en güncel değerdir.

▪ Kilometre taşı, hedefe ulaşmak için kaydedilen ilerlemeyi gösteren bir ana nokta veya bir aşamadır. Müdahale süresince bir veya birden fazla olabilir.

▪ Hedef değer, müdahale sonucunda ulaşmak istenen değişikliktir.

▪ Referans periyodu, başlangıç değeri, kilometre taşları ve hedef değer için belirlenen periyottur. Amaca göre farklı periyotlar belirlenebilir.



- Doğrulama kaynağı, gösterge değerlerinin doğrulanacağı kaynaktır.
- Güncelleme sıklığı, göstergelerin hangi aralıklarla güncellendiğini gösterir.
- Rol ve sorumluluklar, çalışma grubu üyelerinin veri toplama ve gösterge belirlemekle ilgili rol ve sorumluluklarıdır.

2. Veri Toplama Araçları

Genellikle program ya da performans değerlendirmelerinde olduğu gibi harcama gözden geçirmelerinde de analistler nicel veriler kullanmak suretiyle incelemelerini gerçekleştirmek iradesindedirler. Ancak, konu başarının değerlendirilmesi olunca, çoğu durumda sayısallaştırılmış veriler temin etmek mümkün olmayabilir. Bu durumda, değerlendirmelerin kanıta dayalı gerçekleştirilmesi mümkün olmayacaktır. Bununla birlikte, anket, odak grup çalışması, mülakat, vaka çalışması ve saha ziyaretleri bazı durumlarda analistlere nicel verilerin sunduğu değerlendirme imkanından daha güçlü bir çerçeve sunabilecektir.

Analiz ve değerlendirmelerin doğru bir temelde oluşturulması ve aynı zamanda rasyonel ve geçerli sonuçlar elde edilmesi bakımından verilerin uygun ve etkili araçlarla toplanması temel bir ihtiyaçtır.

Bu Rehber çerçevesinde anket, odak grup çalışmaları, mülakat, vaka çalışmaları ve saha ziyaretleri, başlıca veri toplama araçları olarak detaylandırılmaktadır.

Veri toplama işlemleri, harcama gözden geçirmeleri yaşam döngüsünde genel olarak harcama alanının tanımlanması aşamasında gerçekleştirilir, analiz ve bulgu aşamalarında kullanılır. Herhangi bir veri toplama aracı tek başına uygulanabileceği gibi birden fazla uygun aracın bir arada kullanılması da hedeflere ulaşmada etkili olacaktır. Uygun veri toplama aracı kombinasyonlarının yapılması analistlere kullanışlı bir çerçeve sunacaktır.

2.1 Anket

Anket, belirli bir konuya yönelik toplanan bilgileri nicelleştiren ve bu bilgiler doğrultusunda kaniya varmaya yardımcı olan bir veri toplama ve analiz aracıdır. Söz konusu veriler, ulaşılmak istenilen gerekli bilgilerin elde edilmesi adına hedef kitleden seçilen geniş bir örneklemden toplanır.

Anketin uygulanması esnasında dikkat edilmesi gereken temel husus ise; anket katılımcılarının davranışlarının gözlemlenmesidir. Bunun nedeni, her katılımcının kendi düşüncesini yansıtmamasının gerçekleşmemesidir. Bazı katılımcılar, kendini güvende hissetmek adına toplumca kabul edilebilir cevaplar vermeyi tercih edebilir. Bu noktada deneyimli bir anket uygulayıcısı gerçek düşünceleri yansıtmayan cevapları, kişinin davranışlarını gözlemleyerek en aza indirebilir.

Anket kapsamında verilerin toplanması anket formu ile gerçekleştirilir. Anket formu, verilerin analizi için gerekli bilgilerin planlı bir şekilde soru formuna aktarılması halidir. İyi tasarlanmış bir anket formu, ulaşılmaya hedeflenen ve analiz edilmek istenilen bilgileri ortaya çıkarmaya yönelik ve anket katılımcılarının yüksek oranda cevap verebileceği soru tiplerinden oluşur. Anket formları içerisinde yer alan sorular yapılandırılmış veya yapılandırılmamış (açık uçlu) soru tiplerinden oluşabilir.



Yapılan bir anketin kullanılması sürecinde izlenilecek adımlar görselde belirtilmiştir²².

Anket için yapılandırılmış, yapılandırılmamış veya ikisinin birlikte bulunduğu bir soru formu oluşturulabilir. Soru formunun tasarlanması sırasında anket uygulayıcıları tarafından göz önünde bulundurulması gereken temel hususlar aşağıda listelenmiştir:

- Anket uygulaması ile elde edilmek istenen bilgiler nelerdir?
- Soru formunda oluşturulan bütün sorular ulaşılmak istenen bilgiler için gerekli midir?
- Tek bir soru istenilen bilgiye ulaşmak için yeterli midir?
- Katılımcı tüm soruları yanıtlayabilecek pozisyonda mıdır?
- Katılımcı doğru bilgiyi sağlayacak mıdır?

Soru formatının yapılandırılması için izlenecek adımlar aşağıda belirtilmiştir:

- Araştırma konusunun açık ve net olarak tanımlanması ve buna uygun bir soru formatı tasarlanması
- İlgili cevapların alınabilmesi ve tutarlılığının sağlanabilmesi adına birbirleriyle örtüşen soruların sorulması
- Katılımcılar için açık, net ve kısa soru formatının oluşturulması; katılımcının kendi gerçek görüşlerini ifade edebilmesinin teşvik edilmesi

Anketin uygulandığı örneklem, anketin amacı, popülasyonun homojenlik derecesi, harcamanın kapsamı dikkate alınarak, incelenen harcama alanına ilişkin hedef kitle görüşlerini yansıtacak şekilde belirlenmelidir.

İyi yapılandırılmış bir anket; soru formunun netliği, soruları cevaplama kolaylığı, anketin uzunluğu ve akıcılığı gibi konuların ne ölçüde uygulandığı ile ilgilidir. Anketler, yakın mesafedekilere yüz yüze anket yöntemiyle ulaştırılırken, uzak mesafedekilere ya

²² European Communities, 2006. Evaluation Methods for the European Union's External Assistance. europa.eu

da yakın mesafede olmakla birlikte örneklemin genişliği durumlarında telefon, e-posta veya internet aracılığıyla ulaştırılır.

Katılımcının davranışlarını gözlemlene ve anket uygulayıcısının kontrolünün yüksek olabilmesi açısından, anketlerin mümkün olduğunca yüz yüze yapılması önerilir.

Yapılan anketlerin sonuçlarının değerlendirilmesi için, elde edilen cevapların kodlanması anket sonuçlarının yorumlanabilmesi için kolaylaştırıcı bir uygulama olarak görülür. Kodlama, elde edilen bilgilerin daha basit bir dille (semboller veya sayılar) bilgisayar ortamına aktarılmasını ifade eder. Verilerin kodlama diline aktarılmasında yapılacak ilk iş, her bir cevap için bir kodlama sistemi belirlenmesidir. Örneğin, sorular için oluşturulan cevap seçenekleri için "kesinlikle katılmıyorum/katılmıyorum/ne katılıyorum ne katılmıyorum/katılıyorum/kesinlikle katılıyorum" şeklinde nitel olarak 5 ölçekli bir sınıflandırma yapılması kodlamayı standart ve kolay aktarılabilir hale getirecektir. Oluşturulan 5 ölçekli yanıt formunun analizi aşamasında ise belirlenen bu nitel cevapların nicelleştirilerek bilgisayar ortamına aktarılması gerekir. Bunun için belirlenen kodlama sınıflandırmalarının her biri için nicel karşılıklar belirlenir (1= Kesinlikle katılmıyorum, 2= Katılmıyorum, 3= Ne katılıyorum ne katılmıyorum, 4= Katılıyorum, 5= Kesinlikle katılıyorum). Cevabı alınmayan sorular için ise genel kabul, bu sorular için 0 veya 9 kodlanmasıdır. Bununla birlikte, halihazırda nicel olarak cevaplandırılacak sorular da anket soru formunda yer alabilir (Yaş, kilo, gibi soru tipleri). Bu gibi sorular için de ihtiyaç olması halinde kodlama uygulanması mümkündür.

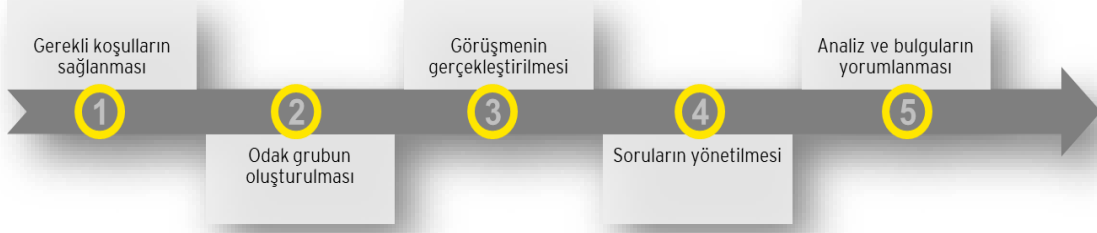
Frekans ve yüzde hesaplamaları gibi uygulanması kolay yöntemler ile anketin uygulandığı hedef kitle görüşleri hakkında genel bir eğilim bilgisi elde edilirken, aynı zamanda memnuniyetsizlikler ve problemler alanların tespit edilememesinin sebeplerinin de anlaşılması sağlanır.

2.2 Odak Grup Çalışması

Odak grubu, harcamadan yararlanan bireylerin görüşlerinin alınması yöntemidir. Söz konusu grubun kamusal müdahale hakkındaki görüşlerini öğrenmek, kamusal müdahalenin grup üzerinde oluşturduğu etkiler hakkında bilgi edinmek veya grubun konuya ilişkin beklentilerini belirlemek için kullanılan bir veri toplama aracıdır. Bu özellikleri dolayısıyla odak grup, hızlı sonuç almaya dayalı niteliksel bir araştırma yöntemi olarak da ifade edilebilir.

Odak grubu, hızlı bir şekilde bilgi toplamak ve bakış açısı kazanmak amacı ile kullanılır. Hedef grup, içerisinde farklı bakış açılara sahip katılımcıları içerdiğinden, bu bakış açılarındaki değişikliklerin ve aykırılıkların ortaya çıkarılmasının kolaylaştırılmasının yanı sıra odak grup katılımcılarının görüşlerini derinlemesine incelemeyi mümkün kılar.

Odak grup çalışmasının yürütülmesi için izlenmesi gereken adımlar aşağıdaki şekilde verilmiştir.



Odak grup çalışmasının uygulanması sürecindeki ilk aşama, grubun oluşturulması için gerekli koşulların sağlanmasıdır. Bunun için çalışmayı yürütecek araştırmacı kişi ya da kişiler tarafından araştırma konusunun belirlenip, çalışmanın kapsam ve çerçevesinin oluşturulması gerekir. Bu bağlamda odak grup görüşmelerinde kullanılacak ana başlıklar, sorulacak sorular, odak grup görüşmesinin gerçekleştirileceği yer ve zaman gibi hususlar belirlenir.

Odak grup çalışmalarında genellikle aynı demografik özelliklere (yaş, sosyo-ekonomik düzey, meslek vb.) sahip 6-8 kişi, bir moderatör eşliğinde bir araya gelir ve araştırma konusu grup ortamında tartışılır²³. Grubun kaç kişiden oluşması ve kaç kez yapılması konusunda kesin bir kural bulunmaz. Bununla birlikte, bir odak grubun 10 kişiden fazla olmasının çalışmanın dinamiğini ve etkililiğini olumsuz etkileyeceği görülmektedir. Grubu oluşturulan kişilerin birbirini tanıyıp tanımaması konusunda bir kısıt yoktur ancak her katılımcının kendi görüşlerini özgürce ifade edebilmesi açısından katılımcılar arasında hiyerarşik bir ilişkinin bulunmaması önerilir.

Odak grubun oluşturulmasının ardından, görüşmeler ilk aşamada belirtildiği gibi önceden belirlenen yer ve zamanda gerçekleştirilir. Odak grup görüşmelerinin sonuçlarının sağlıklı bir şekilde değerlendirilebilmesi için yapılan görüşmeler esnasında önemli noktaların unutulmaması adına notlar alınmalıdır. Ses kaydı alınması da yaygın bir yöntemdir ancak bu odak grup bireylerinin onayıyla gerçekleştirilmelidir. Ayrıca, grup içerisinde hangi soruların kime sorulacağı ve her bir kişinin çalışmaya aynı ölçüde katılabilmesinin sağlanması için ortam yaratılması da görüşmeler gerçekleştirilirken dikkat edilmesi gereken bir husustur.

Odak grup çalışmalarında sorulan sorular tıpkı ankette olduğu gibi yapılandırılmış ya da yapılandırılmamış formatta olabilir. Yapılandırılmış görüşmelerde soru listesinin dışına çıkmamalıdır. Yapılandırılmamış görüşmeler daha esnek ve görüşmenin akışına göre şekillenir. Sorular; odak grup çalışmasının amacına yönelik, katılımcılar tarafından kolayca anlaşılacak açıklıkta, netlikte ve yalınlıkta ve kolayca cevap verilebilecek basitlikte olmalıdır. Ayrıca katılımcılara yöneltilen sorular; açık uçlu, yönlendirme içermeyen, neden ve niçin gibi sorgulamalardan kaçınarak sorulan, "eğer gerekliyse nedeni nedir?" gibi ifadelerle, nedenin ortaya çıkartılmasına olanak sağlayıcı nitelikte olmalıdır. Görüşmelerin başında soruların anlaşılabilmesi adına birkaç

²³ European Communities, 2006. Evaluation Methods for the European Union's External Assistance. europa.eu

örnek soru yöneltilir. Tüm sorular yöneltildikten sonra katılımcılara değinilmeyen bir konu olup olmadığı sorulur ve görüşme sonlandırılır.

Odak grup çalışmasında nicel veriden çok, bireysel düşünce farklılıklarının değerlendirilmesi önemlidir. Analiz sonuçlarının yorumlanmasında, ankette olduğu gibi nicelleştirme yapılması gerekmez. Bunun nedeni ise odak grup çalışmalarında hedef kitlenin genel eğilimlerinin ortaya çıkarılmasından ziyade, bireysel görüşleri öğrenme amacı güdüldüğünden, sayısallaştırılmış verilerin oluşturulması gerekli değildir. Bundan dolayı sonuçların analizinde yüzde hesaplaması ya da frekans dağılımı gibi istatistiksel çıkarımlar veya tablolar kullanılmamalıdır. Odak grup çalışmasının değerlendirmesinin en doğru şekilde yapılabilmesi için en iyi yol, çalışma sonrasında görüşme notlarının belirli başlıklar altında anahtar konular ile çerçeveselendirilmesidir. Çalışmayı gerçekleştirenler, analiz yaparken ve sonuçları raporlarken görüşme esnasındaki kullanılan dilin olduğu gibi kalmasına dikkat etmelidir.

2.3 Mülakat

Mülakat genellikle yüz yüze gerçekleştirilen, soru formunun doldurulmasından ziyade doğrudan soru sorma yöntemine dayanılarak belirli bir konu ile ilgili bilgi toplama aracı olarak tanımlanır. Mülakatlar yüz yüze gerçekleştirilebileceği gibi, telefon aracılığıyla da gerçekleştirilebilir. Mülakat, uygulanması basit olmakla birlikte, fazla zaman alabilen bir veri toplama aracıdır, ancak görece düşük maliyetlidir; bu da kullanımını yaygın hale getirir. Ankette olduğu gibi, nitel ve nicel verilerden oluşabilir. Veri toplama aracı olarak mülakatlar ile öneri, gerçeğe ulaşma ve bakış açısı gibi çeşitli bilgiler elde edilir. Mülakat sonucunda bu bilgiler analiz edilip yorumlanarak belli bir kamusal müdahalenin hedef kitlesinin uygulama hakkında benzer/farklı görüşleri, bakış açıları tespit edilir.

Bir veri toplama aracı olarak mülakat, temeli sözlü iletişime dayanan bir tekniktir. Görüşmeci her soruya birer birer yanıt aldığından soruların cevaplanma oranları yüksektir ve anlık tepkilerle etkin bir iletişimin kurulması sağlanır.

Mülakatlar, harcamanın ilgililiği ve etkinliğinin araştırılmasında analistler için yardımcı bir araç işlevi görür.

Mülakatın uygulanmasından önce doğru bir planlama yapılması ve ön koşulların sağlanması gerekir. Bu aşamada, mülakat esnasında sorulacak soru formatı belirlenir. Soruların planlanması ile mülakatın uygulanacağı hedef grup da belirlenmiş olur. Görüşmecinin ilgili kamusal müdahaledeki temel hedef kitleyi, stratejik rol oynayan kişileri, müdahalenin yürütülmesinde rol oynayan kişileri ve kamusal müdahalenin kısıtlarından etkilenen kişileri belirlemesi gerekir. Katılımcıların bu kriterlere göre sınıflandırılmasının ardından, o kişilerin zamanlarına ve uygunluklarına göre bir mülakat takvimi ayarlanır. Mülakat yapılacak olan kişilerin belirlenmesinde;

- Kamusal müdahalenin bir parçası (uygulayan veya etkilenen) olması,
- Kamusal müdahalenin bir parçası olmasa da değerlendirme için önem taşıyan bilgi kaynaklarına sahip olması,
- Kamusal müdahalenin uygulanışı ile ilgili temel bilgilere hâkim olması,

- Görüşmeci tarafından ulaşılabilir olması gibi unsurlar göz önünde bulundurulmalıdır.

2.4 Vaka Çalışması

Vaka çalışması, bir kamusal müdahale ya da harcamanın iyileştirilmesi ve geliştirilmesine yönelik stratejik olarak görülen reform önerilerine ilişkin olarak önerinin bütünü veya belirli bir yönü hakkında sınırlı sayıda kişi ile derinlemesine analiz yapılmasıdır. Diğer veri toplama araçlarına göre uzun soluklu bir veri toplama aracıdır.

Vaka çalışması ile çok geniş bir araştırma alanı tek bir araştırma konusu özelinde analiz edilebilir. Bunun yanı sıra, vaka çalışması karar alıcılar tarafından özellikle belirli bir grup insan ya da lokasyon üzerinde gerçekleştirilebilir. Bir kamusal müdahale veya harcamanın durumu hakkında kapsamlı bilgi edinme, bunların gelecekte de kullanılabilirliğini değerlendirme adına yararlı bir veri toplama aracıdır. Vaka çalışması genellikle "nasıl" veya "neden" sorularına cevap aramak için uygulanır. Vaka çalışmasında, mülakat, gözlemler ve hâlihazırdaki ilgili belgeler gibi nitel yöntemlerden yararlanıldığı gibi aynı zamanda istatistiksel verilerin kullanılması gibi nicel yöntemlere de başvurulabilir.

Vaka çalışmalarının uygulanması aşamasında çalışma gruplarının konu ile ilgili kapsamlı bilgi edinmesi için daha önce uygulanmış birkaç örneği incelemeleri faydalı olacaktır. Vaka çalışmasının uygulanması sürecinde yararlanılacak araştırma metodlarının belirlenmesinde izlenmesi gereken bazı prensipler mevcuttur. Bu prensipler aşağıdaki tabloda açıklanmaktadır.

Prensip	Açıklama
Analizlerle bağlantı kurulacak şekilde net bir araştırma soru setinin oluşturulması	Araştırma sorularının kapsamı ve ilgili araştırma konusu ile uyumu doğrudan vaka çalışmasının ilerleyişini belirler.
Araştırma soruları ile vaka çalışmasının uygulandığı popülasyon ve alınan veriler arasında uyumun sağlanması	Seçilen popülasyon ve veriler doğrudan değerlendirme sürecinde karar almada etkilidir. Dolayısıyla seçilecek örneklemin doğru bilgileri yansıtması son derece kritiktir.
Karşılaştırmalı sonuçların vakanın bir parçası haline getirilmesi	Örneğin; ebeveynleri boşanmış çocuklar ile ilgili geliştirilen bir vaka çalışmasında boşanmamış ebeveynleri de vakaya dâhil ederek karşılaştırmalı sonuçlar elde etmek araştırma konusunun daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunacaktır.

Araştırma soruları ve veri toplama yöntemleri arasında bir mantık kurulması	Vaka ile ilgili toplanacak verilerin kişilerin davranışını, tecrübelerini ya da görüşlerini yansıtacak türden olduğu durumlarda mülakat kullanılabilir. Öte yandan, nicel veri ihtiyacı bulunan durumlarda ise istatistiksel veriler ve anket bir araç olarak kullanılabilir.
Veri toplama aşamalarının uygun zaman aralıkları ile gerçekleştirilmesi	Veriler tek seferde elde edilebileceği gibi belirli zaman aralıklarında elde edileceği durumlar da olabilir. Bunların zaman aralıklarının iyi belirlenmesi doğru verilerin elde edilebilmesi açısından önemlidir.

Vaka çalışmaları genel olarak uygulanması düşünülen politika, program, proje ya da reformun uygulanabilirlikleri ve kullanılabilirliklerini gözlemlemek ve değerlendirmek amacıyla kullanılır.

Doğru sonuçlara ulaştıran bir vaka çalışmasının yürütülmesi için bazı adımların izlenmesi gerekir²⁴. Vaka çalışması diğer veri toplama araçlarında olduğu gibi öncelikle, çalışmanın yürütülmesine olanak sağlayan koşulların oluşturulması ile başlar. Bunun için ilk olarak, çalışmayı gerçekleştiren kişiler tarafından vaka çalışması süreci boyunca temel oluşturacak sağlam bir araştırma odağı belirlenmelidir. Bu odak noktası, çalışılacak araştırma konusu hakkında araştırma soruları oluşturularak ve çalışmanın amacı belirlenerek tespit edilir. Araştırmacılar söz konusu soruların belirli bir standartta hazırlanabilmesi için literatür taraması yönteminden faydalanırlar. Böylece benzer araştırma konuları hakkında daha önceden gerçekleştirilen araştırmalar çerçevesinde soruların oluşturulması sağlanır.

Bir vaka çalışmasında araştırma konusu genellikle bir politika, bir program, kişi veya kişilerdir. Her bir araştırma konusu, politik, sosyal, tarihsel ve kişisel farklı konular ile bağlantılı olabilir, bu da araştırma sorularının kapsamını genişleterek karmaşıklık getirir. Araştırmacı, vaka çalışmasının amacını derinlemesine inceleyerek, konunun analizine yönelik ve araştırma sorularını yanıtlayan çeşitli veri toplama yöntemlerini kullanır.

Örnek vaka çalışmalarının incelenmesi, ilgili araştırma konusu ile alakalı olarak literatürde yer alan çalışmaların incelenerek, konu ile ilgili daha önceden ortaya konmamış yeni görüşlerin ortaya çıkarılması için kullanılır. Bununla birlikte, örneklerin incelenmesi mevcut araştırma konusu içerisindeki mevcut uyumsuz veya çelişkili sonuçların tespit edilmesi ve değerlendirilmesini de sağlar.

Vaka çalışmasının amacı ve araştırma soruları belirlendikten sonra kritik bir diğer aşama da vaka çalışmasının organizasyonunun ve planlamasının yapılmasıdır. Bu aşamada verilerin bir araya getirilmesi ve analiz için kullanılacak yöntemlerin belirlenmesi gerekir. Verilerin toplanması için anketler, mülakatlar, doküman incelemesi, gözlemler gibi yöntemler kullanılabilir. Araştırmacı, belirlenen veri toplama

²⁴ European Communities, 2006. Evaluation Methods for the European Union's External Assistance. europa.eu

araçlarını kanıta dayalı sonuca ulaşmak için sistematik ve doğru bir şekilde kullanmalıdır.

Bir vaka çalışması neticesinde elde edilen sonuçların analiz edilmesi, istatistiksel analizlerin değerlendirilmesine göre daha fazla çıkarım yapmayı gerektirir. Genel olarak, bulguların analizinde verilerin nitel olarak sunulması gerekir. Bunun için de, çalışma sonuçlarının en dikkat çekici ve öne çıkan bulgularının belirlenmesi gerekir. Bu aşamada sayısal verilerin kullanılması da bulguları destekleyici olması açısından değerlendirmede faydalıdır. Çalışma sonuçları yukarıda bahsi geçen çerçevede oluşturulurken, karar alıcılara sunulduğunda anlaşılabilirliği adına basit ve yalın bir dil geliştirilmelidir. Buna ek olarak, bilimsel gerçekleri ele alan bir çalışmanın aksine, vaka çalışması, sübjektif yorumlara ve görüşlere dayanır. Bu sebeple doğru ya da yanlış bir sonuç vermez; tartışılabilir ve sübjektif sonuçlar yaratır.

2.5 Saha Ziyaretleri

Saha ziyaretleri veri toplamada kullanılan etkin araçlardan biridir. Saha ziyaretleri çalışma grubu üyeleri tarafından gerçekleştirilebilir. Saha ziyaretleri gerçekleştirilirken standart bir rapor formatına uygun olarak ilerlenmesi tavsiye edilir.

Saha ziyaretlerinin amacı, harcama incelemelerine katkı sağlayacak verilerin elde edilmesidir. Saha ziyaretleri harcamaların raporlanan sonuçlarının doğrulanması amacıyla hizmet eder. Ziyaretler sonucunda elde edilen veriler, kamusal müdahalenin ilerleyişi, sonuçları ve olası problemlerinin tespiti için önemlidir.

Etkili bir saha ziyareti planlanmasında bazı hususların göz önünde bulundurulması gerekir²⁵. Saha ziyareti kamusal müdahalenin sonuçlarının "doğrulanması" için kullanılan bir araçtır. Çoğunlukla sonuçları büyük etkiler yaratan ana harcamalar kapsamında uygulanır. Gözden geçirmenin ilk aşamalarında gerçekleştirilmeli ve ziyaret raporları analiz çalışmalarına yetiştirilmelidir. Ziyaretler, kamusal müdahalede sorumluluğu bulunan paydaşların birlikte katılımını ve işbirliğini gerektirir. Paydaşların birlikte düzenlediği ziyaretler, sonuçların sahiplenebilirliğini de destekler. Bir ya da daha fazla paydaştan oluşan bir ekip, belli bir sonuca katkıda bulunan ya da belirli bir coğrafi bölgede kamusal müdahalenin odağında bulunan kişi veya gruplara bu amaçla ziyaretlerde bulunabilir.

Bu gibi ortak katılımlı ziyaretler, ilerlemenin kapsamlı bir görünümünü elde etmek için etkili bir yol olarak görülür. Bu tür ziyaretleri planlarken, belirli konuların ele alınmasına odaklanmak ve ilgili paydaşların ve yararlanıcıların uygunluğu, dahiliyeti ve gerekli olduğunda katılımını sağlamak önemlidir.

Saha ziyaretinin hedefi ve odağı, sonuçların elde edilmesine, bunların kalitesine ve sürdürülebilirliğine yönelik kaydedilen ilerlemeyle ilgili bilgileri gözlemlene ve tespit etmeye yönelik olmalıdır. Saha ziyaretini gerçekleştiren kişiler, uygulanan kamusal müdahaledeki kapsam dışı alanların tespiti gibi ele alınması gereken diğer ana noktaları göz önünde bulundurmalıdır. Ayrıntılı uygulama konularında uzun süren

²⁵ UNDP, 2009. Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. web.undp.org

tartışmalar için saha ziyaretleri yapılmamalıdır. Bu tür sorunlar, saha ziyaretleri sırasında ortaya çıkarsa, bunları çözebilecek ilgili paydaşlarla görüşmelerde bulunulmalıdır.

Saha ziyareti rapor formatı, yapılan ziyaretin amacına göre değişiklik gösterir. Bununla birlikte, herhangi bir saha ziyareti raporunda asgari olarak sonuçlar, çıktıların üretilmesi, katılan paydaşlar, temel zorluklar ve önerilen eylemler üzerine ilerleme analizi yapılmalıdır. Bu format ihtiyaçlara göre değişiklik gösterir.

EK 2: ANALİZ TEKNİKLERİ

Harcama gözden geçirmelerde, gözden geçirmenin kapsamı ve içeriğine, toplanan verilerin nitelik ve özelliklerine uygun olarak farklı analiz teknikleri uygulanabilecektir. Bu analiz teknikleri çoklu, karmaşık verilerin bilgi ve bulguya dönüştürülmesine imkan sağlar.

Analiz teknikleri, geniş bir yelpazeye sahiptir. Basit analiz teknikleri olduğu gibi çoklu veri kullanan, komplike analiz teknikleri de bulunmaktadır. Rehber kapsamında çalışma gruplarının sıklıkla başvurabilecekleri analiz teknikleri olan profil analizi, rasyo analizi, maliyet-etkinlik analizi, veri zarflama analizi, etki değerlendirme, panel veri analizi, karşı olgusal etki değerlendirmesi, trend analizi, regresyon analizi ve korelasyon analizi tekniklerine ilişkin genel bilgiler sağlanacaktır.

1. Profil Analizi

Profil analizi, harcama alanının kapsamını, nitelik ve özelliklerini, geçmişini ve mevcut durumunu incelemek ve eldeki bu kapsamdaki verileri anlamlandırmak amacıyla kullanılabilir bir tekniktir. Profil analizi, genellikle veri toplama, veri analizi ve sonuçlarını yorumlama aşamalarını içerir. Profil analizi yapmak için önce ilgili veriler toplanmalıdır. Ardından, bu veriler analiz edilir. Son olarak, elde edilen sonuçlar yorumlanır ve anlamlı tespitler ve bulgular ortaya konulur. İstatistiksel yöntemler ve veri madenciliği teknikleri kullanılarak analizler yapılabilir. Sonuçlar, karar verme süreçlerini yönlendirmek, sorunları çözmek veya daha iyi stratejiler geliştirmek için kullanılabilir.

Profil analizi, tanımı ve çerçevesi oluşturulmak istenen herhangi bir durum, olay, olgu ya da nesne ile ilgili gerçekleştirilebilir. Harcama gözden geçirme açısından profil analizinin daha çok harcama alanının tanımlanması amacıyla kullanılması uygun olacaktır. Harcamanın nitelik ve özellikleri, hedef kitlesi, harcamaların seyri, performans bilgisi gibi veri ve bilgiler toplanır, işlenir, veri temizliği ihtiyaçları karşılanır, verilerin güvenilirliği kontrol edilir. Devamında veri ve bilgiler analiz edilir, değerlendirilir. Bu değerlendirmeler neticesinde, sorunlu alanlar ve bulgular tespit edilerek raporlanır. Bu yapı, harcama alanının analizi için yol gösterici bir çerçeve sağlayacaktır.

2. Rasyo Analizi

Performansın ölçülmesinde sıklıkla başvurulan yöntemlerden biri olan rasyo analizi, bir kurumun/faaliyetin operasyonel etkinliğine ilişkin fikir edinmede niceliksel bir çerçeve sağlar. Rasyo analizinin, makroekonomik konularda, finans ve bankacılık alanlarında yaygın bir uygulaması bulunmaktadır.

Bu yöntem tek bir girdiyle tek bir çıktının birbirine oranlanarak bir rasyonun zaman diliminde izlenmesi olarak ifade edilmektedir. Temel olarak girdinin çıktıya oranlanmasıyla yapılan bu analiz türünde, etkinlik ölçümüne yönelik tek boyutlu bir yaklaşım sunulmakta etkinliğe ilişkin diğer hususlar göz ardı edilebilmektedir.

Örneğin, reçete başına ilaç harcaması (ilaç harcamalarının reçete sayısına bölünmesi), öğrenci başına materyal maliyeti (materyal maliyetlerinin öğrenci sayısına bölünmesi), istihdam oranı (aktif çalışan işgücünün aktif nüfusa bölünmesi) rasyo tekniğiyle yapılan bir analizdir. Görüldüğü üzere analiz tekniği tek boyutlu, kolay yorumlanabilir olmakla birlikte, kapsamlı bir analiz için sınırlı bir bakış açısı sunmaktadır.

3. Maliyet-Etkinlik Analizi

Maliyet-etkinlik analizi, belirli bir sonucu sağlamaya yönelik iki veya daha fazla girişimin hem maliyetlerinin hem de sonuçlarının karşılaştırmalı olarak incelenmesidir. Alternatifleri hem maliyet hem de elde edilecek sonuçlar bakımından göreceli olarak değerlendirmek suretiyle en iyi kararın verilmesine yönelik eğilimleri destekler. Eğitimde dijital kitaplar kullanılarak elde edilecek öğrenci başarısının ne kadar harcama gerektireceğini tahmin ederek basılı kitap kullanımının başarısı ile karşılaştırılması bir maliyet-etkinlik analizidir.

Bu analiz türü, belirli bir sonucun elde edilmesi için en az harcama gerektiren kamusal müdahalenin belirlenmesine imkan sağlar. Belirli bir çıktının üretimi için girdi karışımının ne olacağı ya da belirli bir girdinin temin yönteminin ne olması gerektiği hususunda da yol gösterici sonuçlar sağlar.

Maliyet-etkinlik analizi, harcamaların kalitesini iyileştirmek için kaynakları yeniden tahsis etmenin yollarını belirlemeye yardımcı olur. Bu, yalnızca kaynakların etkisiz kamusal müdahalelerden etkili müdahalelere tahsis edilmesinin faydasını değil, aynı zamanda kaynakların daha az maliyet-etkin müdahalelerden daha maliyet-etkin müdahalelere tahsis edilmesinin faydasını da gösterecektir.

Bu analiz tekniği, harcama gözden geçirme açısından operasyonel etkinliğin değerlendirilmesinde bir araç olarak kullanılabilir. Aynı sonucu sağlamaya yönelik alternatif kamusal müdahaleler belirlendikten sonra, bunlardan hangisinin maliyet-etkin olduğuna ilişkin değerlendirmelerde bu analiz yöntemine müracaat edilmelidir. Aynı şekilde belirli bir kamusal müdahalenin girdilerinin temininde kullanılan yöntemlerin etkinliği de maliyet-etkinlik analizleri ile incelenebilecektir.

4. Veri Zarflama Analizi

Veri zarflama analizi (VZA), aynı sonucu sağlamaya yönelik çıktı, ürün ya da hizmet üreten organizasyonel birimlerin göreceli etkinliğinin ölçülmesine ve değerlendirilmesine imkan sağlayan bir analiz tekniğidir. Bu analiz tekniğinin temel gücü, "en iyi"nin belirlenemediği durumlarda, kıyaslama suretiyle başarı değerlendirmesine olanak sağlamasıdır. Bu teknik, analistlere çoklu girdiler ve çıktılar arasındaki etkileşimi yakalama yeteneği kazandırmaktadır. Kamu yönetiminde ölçeğin ve performansın değerlendirilmesinde yaygın olarak başvurulan tekniklerden biridir.

VZA'da bir birimin etkinliği, kullanılan girdilerin miktarına kıyasla üretilen çıktıların miktarı karşılaştırılarak değerlendirilir. Buna göre bir harcamanın etkinliği, veri setinde gözlemlenen en iyi performansla karşılaştırılmasıyla hesaplanır. Bu metodoloji, etkinliği,

gözlemlenen girdi-çıkıtı kombinasyonlarından, belirli bir girdi seviyesi için elde edilebilecek maksimum çıkıtı olarak tanımlanan bir etkinlik sınırına olan uzaklık olarak tanımlar. VZA etkinlik sınırı tahmin edildikten sonra, hem girdi etkinsizliği (bir çıkıtı seviyesine ulaşmak için fazla girdi tüketimi) hem de çıkıtı etkinsizliği (belirli bir girdi seviyesi için çıkıtı açığı) puanlanabilir. Etkinlik, çıkıtıların ağırlıklı toplamının girdilerin ağırlıklı toplamına oranı olarak tanımlanır ve (0) ile (1) arasında bir ölçekte ölçülür ("etkinlik puanı"). (1) değeri, birimin çalışmaya dahil edilen birimler arasında en etkin olduğunu gösterir. (1)'den küçük bir değer, birimin en etkin birime kıyasla etkinsiz olduğunu gösterir²⁶.

Harcama gözden geçirme açısından değerlendirildiğinde VZA, belirli bir kamusal müdahale kapsamında aynı ya da benzer nitelikte girdiler kullanılarak aynı ya da benzer nitelikte çıkıtı üreten maliyet merkezlerini karşılaştırarak maliyet merkezlerinin her birinde etkinliğin kıyasen ölçülmesine imkan sağlamaktadır. Bu teknik, aynı kamusal müdahale kapsamında faaliyet yürüten maliyet merkezlerinin harcamaları, çıkıtı ya da sonuçları hakkında verilere erişim imkanının olduğu durumlarda kullanılabilir.

Engelli eğitim desteği harcamalarının hedef kitleye sağladığı yararların değerlendirilmesi istendiğinde, eğitime katılan bireylerin asgari performans düzeyinin (bireysel gelişim performansı veya istihdama katılım oranı) önceden belirlendiği durumlarda, her bir özel eğitim okulunun başarısı ölçülerek bu performans düzeyiyle karşılaştırılabilecektir. Önceden belirlenmiş bir performans düzeyinin olmadığı durumda ise göreceli bir değerlendirme ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Örneğin engelli eğitim desteği kapsamında Ankara'daki özel eğitim okullarında eğitim faaliyetlerine katılan bireylere ya da bunların ailelerine yönelik öğrenci başarı değerlendirme anketi gerçekleştirilmiş ve her bir özel eğitim kurumunun başarısı anket yoluyla değerlendirilmiş olsun. Bu değerlendirmede, en başarılı okulun başarı düzeyi, diğer okulların başarısının değerlendirilmesinde bir çıpa görevi üstlenecektir. VZA neticesinde, diğer okullar için bir etkinlik boşluğu ortaya çıkacak ve çalışma grupları "göreceli olarak daha iyi sonuçlar elde eden (x) okulu dikkate alındığında, diğer okulların sonuçları neden daha az iyidir?" sorusuyla bu etkinlik boşluğunun giderilmesine yönelik öneriler geliştireceklerdir.

5. Etki Değerlendirme

Etki değerlendirme yöntemi ile bir kamusal müdahalenin sonucunda ne tür etkilerin meydana geldiği ölçülür, bu etkilerin ne kadarının incelenen kamusal müdahaleden kaynaklandığı tahmin edilir ve müdahale ile hedeflenen çıkıtıların elde edilip edilemediği tespit edilir. Literatürde yer alan etki değerlendirme yöntemleri nitel ve nicel yöntemler olarak iki temel grupta toplanmaktadır. Nitel yöntemler; uzman panelleri, vaka çalışmaları, alan araştırması, ağ (network) analizleri, teknoloji değerlendirmeleri ve kıyaslama gibi yöntemler iken nicel yöntemler; etkisi ölçülecek

²⁶ "Spending Review Manual, Bulgaria", June 2018, worldbank.org

olan kamusal müdahalenin niteliğine göre ekonometrik ölçüm yöntemlerini içermektedir. Makroekonomik yöntemler, kamusal müdahalenin tüm ülke ekonomisine olan etkisini çeşitli makroekonomik göstergeleri baz alarak üretim fonksiyonuna bağlı modeller yoluyla tespit etmektedir. Özellikle bir faktörün büyüme üzerindeki etkisinin ölçüldüğü ve birçok ülkenin verilerinin karşılaştırıldığı bu çalışmalarda regresyon analizleri ve panel veri analizi sıklıkla kullanılmaktadır. Mikroekonomik yöntemler ise harcamadan yararlananlarla ilgili veriler ile gerçekleştirilmektedir. Makroekonomik yöntemlerde yararlanıcılar dışında politikaların tüm toplum üzerindeki etkisi ölçülürken, mikro ölçekte yapılan bu analizlerde, programın yararlanıcılar üzerindeki etkisi ölçülmektedir. Mikroekonomik açıdan etki değerlendirme; anketler, fayda-maliyet analizi ve karşılaştırmalı analiz yaklaşımlarını içeren Karşı Olgusal Etki Değerlendirme gibi yöntemleri içermektedir²⁷. Benzer şekilde; müdahale öncesi ve sonrası sonuçların karşılaştırılması, kontrol grubu karşılaştırması ve farkların farkı gibi yöntemler etki değerlendirmesinde yaygın olarak kullanılmaktadır. Örneğin; “Ücretsiz ilaç desteği programı kronik hastalarda düzenli ilaç kullanımını artırıyor mu?” sorusuna yanıt bulabilmek için öncelikle ilaç desteği alan hastalar (tedavi grubu) ile benzer özelliklere sahip ama ilaç desteği almayan hastalar (kontrol grubu) şeklinde bir gruplandırma yapılır. Ardından her iki grup için program öncesi ve sonrası düzenli ilaç kullanma oranları analiz edilir. Sonunda ise farkların farkı yöntemi kullanılarak söz konusu programın ilaç kullanımına etkisi ortaya çıkarılır.

Etki değerlendirme, verilere bağlı olarak gerçekleştirilen bir analizdir. Veri olmadığı takdirde gerçekçi bir analizin yapılması mümkün değildir ve veriler, ne oranda sistematik ve düzenli tutulmuşlarsa etki analizi çalışmasını doğru olarak gerçekleştirmek o oranda kolaylaşmaktadır²⁸.

Gözden geçirilen harcama alanlarında etki değerlendirmesi için veri temin edilememekte ise harcama gözden geçirmeleri sonrasında bu kapsamda uygulamaya konulacak reform önerisinin her biri için etki analizi çerçevesi oluşturulmalı, ölçütler tasarlanmalıdır. Sistematik olarak verilerin toplandığı böylesi bir sistemin ihdas edilmesi durumunda, etki analizleri sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilebilecektir.

6. Panel Veri Analizi

Panel veri, bir harcama alanına ilişkin değişkenlerle ilgili belirli bir zaman diliminde ve düzenli bir sıklıkta elde edilmiş sonuçların değişkenler arasındaki korelasyonunu incelemek ve gelecekteki trendlerini tahmin etmek üzere analiz edilmesidir. Örneğin, yaş grupları ile ilaç kullanımı arasındaki ilişkiyi incelemek ve gelecek dönemlerde ilaç harcamalarına ilişkin tahminde bulunmak amacıyla panel veri analizi kullanılabilir. Bu analiz türünde ülkeler, kuruluşlar, demografik gruplar veya belirli bir hedef kitleye ilişkin eğilimleri görmek üzere panel veriler oluşturulabilir ve analiz edilebilir.

²⁷ YILDIRIM, Faruk, Karşı-Olgusal Etki Analizi, sanayi.gov.tr'den kavramsal değişikliklerle aktarılmıştır.

²⁸ YILDIRIM, F. a.g.e.'den kavramsal değişikliklerle aktarılmıştır.

7. Karşı Olgusal Etki Değerlendirmesi

Uygulanmakta olan kamusal müdahale sonucunda birçok etki aynı anda meydana gelebilmektedir. Örneğin, Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) Politikasının sonucunda istihdam, ihracat ve üretim değişkenlerinin her biri aynı anda artmış olabilir. Bu durumda OSB politikasıyla öncelikle değişimi ve iyi yönde gelişimi hedeflenmiş olan temel değişken ne ise, o değişken üzerinden etkinin açıklanması daha uygundur. Karşı Olgusal Etki Değerlendirmesinde şu sorunun cevabı aranmaktadır: "Eğer OSB politikası ortaya konmamış olsaydı (Karşı olgusal durum) ihracat verileri nasıl şekillenecekti?" OSB politikalarının sonucunda ihracatın artması beklenmektedir. Sonuç değerinin artması, değişmemesi veya azalması durumlarına bağlı olarak, OSB politikalarının etkili olduğu, olumlu-olumsuz (nötr etki) bir etkisinin olmadığı (sıfır etki) veya etkisiz olduğu sonucuna ulaşılacaktır²⁹.

Karşı olgusal etki değerlendirmesinde, kamusal müdahaleden yararlananlardaki değişim, yararlanmayanların durumuna kıyasen incelenmektedir. Örneğin, EBA uygulamasını kullanan öğrenci grupları ile kullanmayan öğrenci gruplarının LGS başarılarının kıyaslanması suretiyle dijital materyal uygulamasının başarısı değerlendirilebilir. Aynı şekilde aile hekimliğine müracaatın yoğun olduğu hasta gruplarının ilaç kullanım alışkanlıkları ile doğrudan Devlet ya da özel hastanelerde tedavi hizmeti alan hasta gruplarının ilaç kullanım alışkanlıkları karşılaştırmalı olarak incelenebilir.

Bu analiz türü, harcama gözden geçirmeleri için farklı bir bakış açısı daha sunmaktadır. Şöyle ki, karşı olgusal etki değerlendirmesinde, kamusal müdahalenin yapılmaması halinde, mevcut duruma kıyasla sonuçların ne olacağına ilişkin nedensellik kurularak bir etki değerlendirmesi de yapılabilir. Örneğin, mazot ve gübre desteğinin bitkisel üretim üzerindeki etkisi, "bu destekleme yapılmıyorsa bitkisel üretim nasıl etkilenirdi" sorusuna verilecek cevapla değerlendirilebilecektir.

8. Trend Analizi

Trend analizi, belirli tarih aralığındaki bir veri setinin zaman içindeki değişimlerini inceleyerek gelecekteki eğilimleri hakkında tahminlerde bulunmak amacıyla başvurulan bir analiz tekniğidir. Trend analizi, geçmiş verilerden faydalanarak gelecekteki eğilimleri ve olası olayları belirlemeye yardımcı olur. Eğilimleri tanımlamak için hareketli ortalamalar, korelasyon, regresyon analizleri yapılabilir.

Hareketli ortalama, belirli bir süre içerisindeki değişimleri düzeltmek amacıyla kullanılır. Örneğin, bir kamusal müdahaleden yararlananların sayısı dönemsel olarak farklılık gösterir, yararlanıcı sayısının girdi olarak kullanılacağı bir analizde her bir dönem için yararlanıcı sayısı ortalama olarak hesaplanır ve kullanılır.

²⁹ YILDIRIM, F. a.g.e.'den kavramsal değişikliklerle aktarılmıştır.

9. Regresyon Analizi

Regresyon analizi, bir kamusal müdahalenin girdi, çıktı ve sonuçları arasındaki ilişkinin analiz edilmesi amacıyla kullanılabilir bir analiz yöntemidir. Aralarında sebep-sonuç ilişkisi bulunan iki veya daha fazla değişken arasındaki ilişkiyi belirlemek ve bu ilişkiyi kullanarak o konu ile ilgili tahminler yapabilmek amacıyla başvurulur. Regresyon analizi ile değişkenler arasındaki ilişkinin varlığı, eğer ilişki var ise bunun gücü hakkında bilgi edinilebilir. Örneğin, hastaneye müracaat sayısı ile reçete sayısı ve ilaç kullanımı arasındaki ilişki regresyon analizi ile belirlenebilir. Bu durumda beklenen sonuç; hastane başvurusu arttıkça reçetelerin de artıyor olduğu (müracaat ile reçete arasında güçlü pozitif bir ilişki); ve reçete arttıkça kullanılan ilaç miktarının artıyor olduğu (reçete ile ilaç kullanımı arasında güçlü pozitif bir ilişki) şeklinde olacaktır. Aynı şekilde destek miktarındaki değişim ile yararlanan sayısı arasındaki ilişki regresyon analiziyle tanımlanabilir.

10. Korelasyon Analizi

Korelasyon analizi; değişkenler arasındaki ilişki, bu ilişkinin yönü ve şiddeti ile ilgili bilgiler sağlayan analiz tekniğidir. İki ya da daha çok değişken arasındaki ilişkinin matematiksel bağıntısı "Regresyon Analizi" ile ilişkinin yönü ve derecesi ise "Korelasyon Analizi" ile incelenir. Amaç bir değişkendeki artışın diğerinde artış veya azalışla birlikte gidip gitmediğini görmektir³⁰.

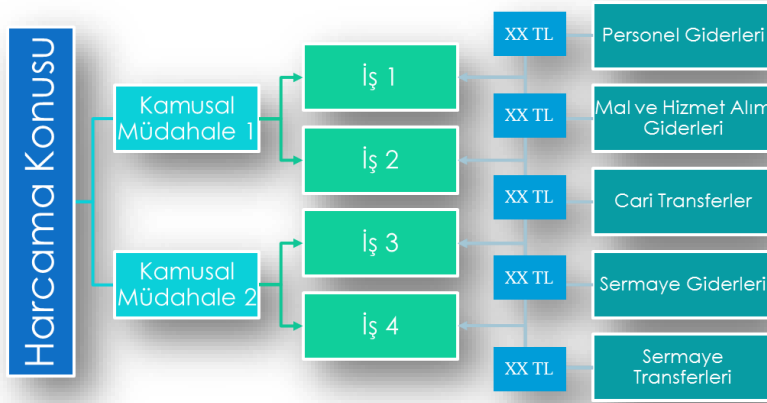
Korelasyon katsayısı, bağımlı değişken ile bağımsız değişkenler arasındaki ilişkinin gücünü gösteren bir katsayıdır. Örneğin; sigorta prim oranları ile istihdam ve kayıt dışı istihdam arasındaki ilişkinin yönü ve şiddeti korelasyon katsayısıyla belirlenir.

Örneğin; "Antibiyotik Tüketimi ile Antibiyotik Direnci Oranları" arasındaki ilişkinin incelendiği bir analizde; fazla antibiyotik kullanımı ile dirençli bakteri oranları arasında genellikle pozitif korelasyon bulunduğu sonucuna ulaşılır. Ya da "Sağlık Harcamaları ile Bebek Ölüm Oranı" arasındaki ilişkinin incelendiği bir analizde; daha yüksek sağlık harcamasının genellikle daha düşük bebek ölüm oranıyla ilişkili olduğu sonucuna ulaşılır (negatif korelasyon).

³⁰ Korelasyon nedensellik anlamına gelmez. Yani "sağlık harcaması arttığı için bebek ölüm oranı azaldı" diyemeyiz. Bu azalış sağlık sistemine yapılan diğer yatırımlarla, sosyo-ekonomik gelişmelerle veya daha geniş faktörlerle ilişkili olabilir.

EK 3: DOLAYLI MALİYETLER; MALİYET ATAMA

Belirli bir netice (ürün veya hizmet üretmek, üretilmesi için destek sunmak vs.) için yürütülen işler sırasında tüketilen kaynakların (fiziksel kaynaklar veya finansal kaynaklar) değerine maliyet, maliyete ilişkin bilgilerin belirli bir amaca hizmet etmek üzere bir araya getirilmesine ise maliyetlendirme denilmektedir. Bu Rehberde göre maliyetlendirme, yapılan harcamaların "Harcama Alanının Tanımlanması" başlığı altında belirlenen



kamusal müdahalelerle ilişkilendirilmesidir.

Bir kamusal müdahalenin iki tür maliyeti olabilir; doğrudan maliyet, dolaylı maliyet. Doğrudan maliyetler, çıktı, ürün ve hizmetle ilişkisi doğrudan kurulabilen maliyetler

olup program sınıflandırması esas alınarak tespit edilebilir.

Program sınıflandırmasında yer verilmeyen kamusal müdahalelerde ise bu maliyetler girdilerin izlenmesi suretiyle belirlenebilir. Bunun için kamusal müdahalenin yapılmasına yönelik süreçler gözden geçirilerek her bir çıktı, ürün ve hizmet için gerçekleştirilen işler listelenir. İş; belirli bir çıktı, ürün ve hizmetin üretimi ve sunumuna yönelik olarak girdi kullanmak suretiyle gerçekleştirilen, bağımsız olarak tanımlanabilen,

yönetilebilen ve sorumluluğu bir yöneticiye atfedilebilen her bir eylemdir. Girdi maliyetleri, öncelikle işlerle ilişkilendirilir, işlerin maliyetinden çıktı, ürün ve hizmetin yani kamusal müdahalenin maliyetine ulaşılır. Ancak, işlerin dolaylı maliyetleri de vardır ve maliyet atama sürecinde dolaylı maliyetlerin de dikkate alınması gerekir.

Kamusal Müdahalenin Maliyeti				
	Doğrudan Maliyet	Dolaylı Maliyet		Toplam Maliyet
		Neden-Sonuç İlişkili Maliyet	Maliyet Havuzu Payı	
İş 1				0
İş 2				0
İş 3				0
İş 4				0
Toplam	0	0	0	0

İşlerle ilişkisi doğrudan kurulamayan maliyetler, dolaylı maliyetler olup iki şekilde ortaya çıkar; genel olarak çıktı, ürün ve hizmetlerle ilişkili olmakla birlikte doğrudan bir çıktı, ürün ve hizmetle bağı kurulamamış maliyetler ile idari yapı maliyetleri gibi birden fazla çıktı, ürün ve hizmet tarafından paylaşılan maliyetler.

Kamusal müdahalelerle ilişkili olduğu anlaşılacakla birlikte doğrudan bir işle ve dolayısıyla bir çıktı, ürün ve hizmetle bağı kurulamamış maliyetler, neden sonuç ilişkisinin kurulması suretiyle çıktı, ürün ve hizmetlerle ilişkilendirilir. Neden sonuç ilişkisi ile birlikte dolaylı maliyetlerin ne kadarlık kısmının hangi işe ait olduğu tespit edilir. Bu ilişkinin kurulup dolaylı maliyetlerin doğru tutarının işlere dağıtılması için ilgili birimlerin sorumluları ile mülakatlar gerçekleştirilir.

İdari yapı maliyetleri ile diğer paylaşılan maliyetlerin toplamı, maliyet havuzu olarak tanımlanır ve bu maliyetler, girdi türleri esas alınarak çıktı, ürün ve hizmetin tükettiği kaynakların ağırlığına göre dağıtılır.

TANIMLAR

Analiz Soru Seti: Harcama gözden geçirmenin kapsamını, içeriğini ve derinliğini belirlemek, analizlerin yapılmasına, bulguların tespitine ve önerilerin geliştirilmesine temel oluşturmak, harcamanın ekonomiklik, etkinlik, etkililik, ilgililik ve eşitlik/hakkaniyet açısından farklı boyutlarını sorgulamak amacıyla belirlenen sorulardır.

Çalışma Grubu: Hazine ve Maliye Bakanlığında ilgili Genel Müdür Yardımcısının koordinatörlüğünde harcama alanına ilişkin veri, bilgi ve belge paylaşmak, analizler yapmak, bulgular tespit etmek, öneriler geliştirmek ve gözden geçirme raporunu hazırlamak üzere her bir harcama alanı için ilgili idarelerin yönetici ve uzmanlarının katılımıyla oluşturulan yapıdır.

Çıktı: Belirli bir miktarda girdi kullanılarak idarelerin yürüttüğü iş, işlem ve süreçler sonucunda üretilen ve sunulan ürün ve hizmetlerdir.

Dışsal Faktör: Belirli bir kamusal müdahalenin çıktı ve sonuçları üzerinde olumlu ya da olumsuz etkileri olan ancak bu müdahaleyi planlamak, organize etmek ve yürütmekle sorumlu kamu idaresi/idarelerinin sorumluluğunda ve kontrolünde olmayan iş, işlem, eylem, tutum ya da davranışlardır. Kamusal müdahalenin performansında bu müdahaleyle bağlantılı olmayan faktörlerin etkisinin elimine edilmesi suretiyle etkinliğin ve etkililiğin değerlendirilmesi bağlamında dışsal faktörler dikkate alınır.

Doğrudan Maliyet: Belirli bir çıktı, ürün ya da hizmet ile ilişkisi doğrudan saptanabilen harcamalardır.

Dolaylı Maliyet: İdarenin yönetim ve organizasyonu için zorunlu harcamalar ile birden fazla çıktı, ürün ya da hizmeti ilgilendiren ve her birine atfedilebilecek miktarın tam olarak hesaplanamadığı maliyetlerdir.

Etki: Bir politika, program veya faaliyetin pozitif veya negatif, doğrudan veya dolaylı, istenilen veya istenmeyen uzun vadeli sonuçlarıdır.

Etkililik: Harcamanın beklenen hedeflerini veya sonuçlarını başarma derecesidir.

Etkinlik: Kamusal müdahalenin çıktı veya sonuçlarının girdileri dikkate alındığında maksimize edilmesidir. Harcamalar aracılığıyla üretilen çıktı, ürün ya da hizmetler ile bunların üretilmesinde kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkidir. Etkinlik, çıktının birim maliyeti ile ölçülür.

Etkinlik Analizi: Belirli bir amaca ayrılmış kaynakların daha iyi ve ekonomik kullanım imkanının incelenmesidir.

Ekonomiklik: Kamusal müdahalenin planlanan sonuç ve çıktıları başarmak üzere kullanılan kaynakların maliyetinin minimize edilmesidir. Mali ve fiziki kaynaklar ile insan kaynaklarının uygun zamanda ve en düşük maliyetle uygun kalite ve nitelikte elde edilmesidir.

Eşitlik/hakkaniyet: Harcamaların odaklandığı hedef kitlenin harcamaların çıktı ve sonuçlarına erişebilme imkanidir.

Girdi: Ürün ve hizmetlerin üretim sürecinde kullanılan her türlü beşeri, fiziki ve mali kaynağı ifade eder.

Görev Tanımı Belgesi: Harcama gözden geçirmenin amacı, hedefleri, kapsamı ve içeriği, takvimi ve esaslarını belirleyen gözden geçirme planıdır.

Harcama Önceliği/Önceliklendirmesi: Kamu kaynaklarının, farklı harcama seçenekleri arasında politika öncelikleriyle uyumlu olarak topluma ve ekonomiye en yüksek faydayı sunan alanlara tahsis edilmesidir.

Hedef Kitle: Sunulan çıktı, ürün ya da hizmetlerden yararlanan topluluk veya gruptur.

İlgililik: Harcamanın politika öncelikleriyle uyumu ve bu önceliklere uygunluğudur.

Kamusal Müdahale: Belirli bir toplumsal ve ekonomik ihtiyacın karşılanması amacıyla harcama yapmak suretiyle üretilen ve hedef kitleye sunulan çıktı, ürün ya da hizmetlerdir.

Kararlılık Beyanı: Gözden geçirme konularını, gözden geçirme amaç ve hedeflerini, süreleri ve yönlendirme kurulunun yapısını belirleyen Hazine ve Maliye Bakanlığı makam onayıdır.

Mali Alan: Kamu bütçesinin mali sürdürülebilirliğini veya ekonominin istikrarını korumaya yönelik hedeflerden sapmadan yeni ihtiyaçlar ve politika önceliklerine kaynak sağlanması imkanidir.

Mali Konsolidasyon: Kamu açıklarının kontrol altına alınması ve borç stokunun sürdürülebilir bir seviyeye çekilmesi amacıyla uygulanan mali uyum politikalarıdır.

Maliyet-Etkinlik: Belirli bir sonucu sağlamaya yönelik iki veya daha fazla girişimin hem maliyetlerinin hem de sonuçlarının karşılaştırmalı olarak incelenmesidir.

Maliyet Merkezi: Belirli bir kamusal müdahale kapsamında, doğrudan çıktı, ürün veya hizmeti bir bütün olarak üreten ve hedef kitleye sunan birimlerdir. Bunlar genellikle merkez dışı harcama birimleridir. Örneğin tedavi edici sağlık hizmetleri kapsamında her bir hastane maliyet merkezi kabul edilir. Aynı şekilde ortaöğretimin etkinliğinin değerlendirilmesinde her bir okul müdürlüğü bir maliyet merkezi olarak kabul edilir.

Merkezi Mali Aktörler: Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığını ifade eder.

Operasyonel Etkinlik: En düşük maliyetle en iyi sonuçların elde edilmesidir. Belirli çıktı, ürün ya da hizmetin, asgari harcama yapılmak suretiyle üretilip sunulması ya da belirli bir harcama ile azami çıktı, ürün ya da hizmetin üretilip sunulması halinde operasyonel etkinlik sağlanmış demektir.

Performans Bilgisi: Harcamaların girdi, çıktı ve sonuçlarına ilişkin nicel ve nitel veri ve bilgilerdir.

Stratejik Analiz: Kamusal müdahalenin politikalarla bağının ve beklenen sonuçlara etkisinin incelenmesidir.

Süreç: Bir işlemi gerçekleştirmek veya sonuca ulaşmak üzere uygulanan yöntem ve iş dizinidir.

Üst Politika Belgeleri: Kalkınma planı, orta vadeli program ve Cumhurbaşkanlığı yıllık programını ifade eder.

Yönlendirme Kurulu: Gözden geçirilecek her bir harcama alanıyla ilgili olarak görev tanımı belgesini karara bağlamak, süreci koordine etmek ve nihai raporu değerlendirmek üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı ilgili Bakan Yardımcısı başkanlığında, ilgili kamu idarelerinin üst düzey temsilcilerinin katılımıyla oluşturulan yapıdır.

Yürütme Kurulu: Yönlendirme kurulunun kararlaştırdığı çerçevede gözden geçirme çalışmalarının yürütülmesini sağlamak, ilerlemeyi izlemek, çalışma grubunun çıktılarını değerlendirmek ve periyodik olarak yönlendirme kuruluna raporlamak üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulan yapıdır.

KAYNAKÇA

EC, E. (2017). Quality of Public Finances: Spending Reviews for Smarter Expenditure Allocation in the Euro Area.

European Commission, Public Spending Reviews: design, conduct, implementation, europa.eu

European Communities, 2006. Evaluation Methods for the European Union's External Assistance. europa.eu

HM Treasury, "A country that lives within its means: Spending Review 2015", 2015, gov.uk

HM Treasury, Guidance for submitting Spending Review representations, Policy Paper, 2015, gov.uk

OECD Economic Surveys: Brazil, Volume 2009/14 July 2009.

OECD, 2008. Handbook on Constructing Composite Indicators, oecd.org

OECD, A Theoretical Framework for Spending Review Policies at a Time of Widespread Recession Journal on Budgeting: Volume 2017/2.

OMB Circular No. A-11 (2018), Section 200-19.

"Performance Budgeting Practices and Procedures: Case Studies", 11th Annual Meeting of the OECD Senior Budget Officials Performance and Results Network, OECD Conference Centre, Paris, 26-27 November 2015, oecd.org

Reflection based on experiences in the Netherlands 12th Annual Meeting of the OECD Senior Budget Officials, Performance and Results Network Marjon Schols Ministry of Finance the Netherlands | 25 November 2016, Paris.

Robinson, M. (2013). "Spending Reviews", OECD Journal on Budgeting: Volume 2013/2.

Schick, Allen, The Changing Role of the Central Budget Office, OECD, 2001.

"Spending Review Manual, Bulgaria", June 2018, worldbank.org

"Spending Reviews", 3th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Marc Robinson, 3-4 June 2013, oecd.org

UNDP, 2009. Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. web.undp.org

YILDIRIM, Faruk, Karşı-Olgusal Etki Analizi, sanayii.gov.tr.